ZHONGGUOZHENGZHINIANBAO

● 沙勇忠 钦晖 曾文清 俞青 编选



中国政治年报 2011年版

★ “十二五”的24道考题

★ 网络问政：中国式的社会启迪

★ 社会管理创新：中国新“赶考”

★ 事业单位改革全面开闸

★ ECFA之后的两岸政治关系走向

蘭州大學出版社

中国政治年报 2011年版

★ 浓缩信息精华

★ 关注改革发展

★ 梳理学术脉络

★ 传播思想文化

中国经济年报

中国社会年报

中国文化年报

中国教育年报

世界政治经济年报

责任编辑/高燕平

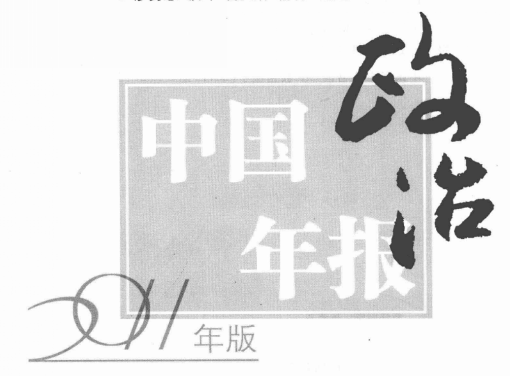
装帧设计/张友乾



ISBN 978-7-311-03744-4

定价：38.00元

● 沙勇忠 钦晖 曾文清 俞青 编选



中国政治年报 2011年版



图书在版编目(CIP)数据

中国政治年报:2011年版/沙勇忠等编选. —兰州:兰州大学出版社,2011.12

ISBN 978-7-311-03744-4

Ⅰ.①中… Ⅱ.①沙… Ⅲ.①政治—中国—2011—年报 Ⅳ.①D6-54

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第236627号

责任编辑 高燕平
装帧设计 张友乾

书　　名 **中国政治年报2011年版**
作　　者 沙勇忠 钦 晖 曾文清 俞 青 编选
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路222号 730000)
电　　话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
　　　　 0931-8914298(读者服务部)
网　　址 http://www.onbook.com.cn
电子信箱 press@lzu.edu.cn
印　　刷 兰州新华印刷厂
开　　本 787mm×1092mm 1/16
印　　张 20.5
字　　数 417千
版　　次 2011年12月第1版
印　　次 2011年12月第1次印刷
书　　号 ISBN 978-7-311-03744-4
定　　价 38.00元

出版说明

2011年是实施"十二五"规划的开局之年,也是经济形势十分复杂的一年。受欧美债务危机冲击,在国内物价上涨压力较大、全球经济不景气的大背景下,我们坚持既定宏观调控方针,在控物价、稳增长和调结构中寻求平衡,既有效遏制了物价过快上涨,又保持了经济平稳较快发展,国民经济运行态势总体良好,区域、城乡、内外平衡状况有所改善,房地产调控初见成效,经济增长小幅下降,物价涨幅见顶回落,文化及社会各项事业得到了进一步发展。但也暴露出了一些深层次矛盾,而且还出现了一些新的问题。面对世界经济后危机时代潜在的诸多不确定因素,我们必须以加快转变经济发展方式为主线,着力推进经济结构战略性调整,保持物价总水平基本稳定,进一步扩大内需特别是居民消费需求,巩固和加强农业基础地位,持续实施科教兴国战略和人才强国战略,大力发展文化事业和文化产业,加强社会建设和保障改善民生,深化重点领域改革,推动经济社会发展再上新台阶,为全面完成"十二五"规划各项目标任务打下坚实的基础。

时代造就了年报,年报记录着时代。"中国年报"系列丛书秉持"浓缩信息精华,关注改革发展,梳理学术脉络,传播思想文化"的宗旨,采用专题结构形式,荟萃年度国内公开发表的有关中国经济、政治、文化、社会、教育和世界政治经济领域的高水平研究成果,以集中审视读者所关注的各领域重大课题及其变化趋势,年年给读者提供系统而又丰富的信息资料和深入研究的参考坐标。在年复一年的积累中,

"中国年报"系列丛书以鲜明的纪实风格、系统的文化内容和一流的编印质量，日渐成为具有强大信息辐射力的文化精品，在学界、书界和读者中产生了良好的影响。

2011年版"中国年报"系列丛书一如既往关注年度内中国和世界经济、政治、文化、社会、教育领域的主要事件、主要观点、主要政策和主要举措，试图较为系统地梳理各领域的基本现状和发展趋势。2011年版"中国年报"丛书共六种，分别是：《中国经济年报》，由曹子坚等编选；《中国政治年报》，由沙勇忠等编选；《中国文化年报》，由李君才等编选；《中国社会年报》，由陈文江等编选；《中国教育年报》，由王根顺等编选；《世界政治经济年报》，由张新平等编选。

收入丛书的文章是编者从2010年至2011年国内公开出版发行的数千种报刊中精选出来的。这些文章的作者，既有国内著名的专家学者，也有崭露头角的青年才俊；既有高层决策者，也有普通老百姓；既有外国知名人士，也有港澳社会贤达。被选入丛书的文章，并不一定能完全代表各位作者在有关领域所取得的最高成就，或许也不能完全反映年度内知识界对相关问题的权威阐释，但它们都传递了对这些问题的最新思考，都是视角独特、观点新颖、论证有力并具有很强可读性的好文章。

为了使文章内容更加洗练，观点更加突出，避免背景介绍方面的重复现象，编者对部分文章做了删节或摘要，有的甚至对标题也做了改动，在此恳请原文作者的谅解。因为编者和作者的目的是一致的：传播知识，服务读者。

为表示对作者创造性劳动的尊重，我们将向文、图作者奉寄转载稿酬，恳请作者与我们联系，告知您的通讯地址。尤其是所采用的少量图片、漫画，由于原报刊上未能注明摄影、创作者，希望这些摄影家、漫画家也能与我们联系。同时，为了提高"年报系列"丛书的内容质量，扩大选稿范围，真诚欢迎学者、专家及各阶层读者为我们荐稿，一经选用，即付酬致谢。我们的联系方式是：

地址：甘肃省兰州市天水南路222号

邮编：730000

电话(兼传真)：0931-8912613

E-mail:press@Lzu.edu.cn

兰州大学出版社

2011年11月



目录

目录







目录

目录





目录



一、导论：走向伟大复兴的核心力量

从战略思维、全球化格局和国家根本目标出发，考量和处理问题，增强历史信心和战略耐心，克服情绪化、简单化、片面化的干扰。21世纪的今天，领导国家核心力量的中国共产党，以如是理性指导行动，力挺和平发展。世界各国看到的是，中国主动承担起地区和全球和平与发展的责任，在国际矛盾中善于求同存异，运用智慧化解冲突，维护平衡。其渐进式崛起引起全球对“中国模式”的叹服。



从革命到执政——中国共产党的现代转型

2011年是中国共产党建党90周年，执政62年。中国共产党从90年前一个只有十几个党员的小党，发展到如今拥有7000多万党员、管理着一个13亿人口的发展中大国的世界第一大党，是几代共产党人前赴后继、筚路蓝缕开拓和创新、奉献及牺牲的结果。

其间有胜利的喜悦，也有失误的惨痛。但不管怎样，中国共产党在90年的历史中不断发展壮大的事实本身，就足以证明它是一个应变能力非常强、善于学习和创新的政党。

执政和革命的区别

我们可以把中国共产党90年的历史分成两个时期三个阶段。

两个时期是指1949年建立全国政权之前的革命时期，时间为28年，和之后的执政时期，迄今已62年。在革命时期，中国共产党是以革命党的面貌出现的，用社会动员和暴力革命的手段与方式，把推翻旧的政治结构和政治权力作为自己的目标和任务；而在执政时期，中国共产党已成为一个执政党，执政的目标是维护现有体制和社会秩序，发展经济，实现现代化。所以，作为革命党和作为执政党的中国共产党，其所存在的价值、面临的任务和目的、与政权的关系，以及所代表的阶级基础，都是不同的，后者与前者相比，发生了重大变化。这就要求，执政后的中国共产党，随着自身地位的变化，所扮演的"角色"也要与之相适应的转变。

三个阶段指的是在执政时期，以1978年的改革开放为标志，可以把它分成两个阶段，即前30年革命建设阶段和后30年改革建设阶段，再加上前28年的革命，组成三个阶段。之所以这么划分，是因为中国共产党在执政后的前30年里，"角色转变"并未发生，还是用在革命过程中形成的一套思想、思路，用革命党的思维和行为模式去指导和管理社会，从事生产建设，甚至还延续革命时期的目标和任务。



中国共产党真正从革命向执政、从传统政党向现代政党的转型，发生于改革开放后。改革所带来的利益关系的变化，社会矛盾的转换，社会结构的重组，思想和生活方式的多样化，以及经济的自由化等，要求中国共产党的治国理念、意识形态以及制度、体制、机制和管理手段、执政方式等都必须跟着改变。过去那套熟知的革命的意识形态、思想路线、任务目标、政策体系，都已被扬弃，而代之以一套新理论，即中国特色社会主义理论体系；任务目标也不再是建立一个纯而又纯、一大二公的社会主义，而是要实现中国的现代化；治理手段和方式也不是过去的管制和计划，而是用市场即利益交换的方式去发展，管理社会，协调关系。

总之，在这一转变中，中国共产党的指导思想、组织结构、阶级基础等都有了很大变化，本质上中国共产党已与现代政党接轨，并初步树立起现代政党的形象。

人民的新期待

但在肯定中国共产党发展的同时，也必须看到，这个转型是比较缓慢的。从中国共产党作为一个整体而言，对自身的转型有一种历史的自觉，但具体到每个党员和领导干部，则已经内化成一种惯性。如果执政党的思想、体制、架构、手段还有一些停留在革命党建设时期，那么，显然是不能适应已经变化了的现实的。

改革以来，经济的高增长使大部分人的生活水平都有了程度不等的提高，随市场化而来的经济和社会生活自由度的相对扩大，也使得人们增强了认同感；另外，中国共产党在意识形态上一直坚持“全心全意为人民服务”的宗旨和理念，这对人民群众特别是年龄比较大的人具有磁铁般的吸引力。

然而，靠经济发展换取人们的支持，这实际是用经济手段来解决政治问题。经济绩效要取得合法性效果，必须有一个前提，就是经济持续发展，其成果能够为大多数人公平分享。重要的是，经济发展的成果如果没有一个公平的分配规则，很难做到全体公平分享。这样，经济越是发展，收入差距可能就越大，社会不公反而更严重。

从中国的情况来看，一方面，正如邓小平曾经警告的，党自身还存在包括“官僚主义现象、权力过分集中现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”等弊端，它们不符合政治文明的要求，也不符合现代政党的要求；另一方面，经济增长的成果广大民众所得有限，还要用这有限的收入去市场上购买公共服务和公共产品，致使民众心理产生严重的相对抵触感。

完成党的现代转型

事实上，党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》就向全党发出警告，批评了党内所存在的党员干部理想信念动摇，法治意识、纪律观念淡薄，党组织对中央决策部署执行不认真；用人公信度不高，跑官要官、买官卖官等问题屡禁不止；领导干部脱离群众、不负责任，弄虚作假，奢靡享乐，形式主义、官僚主义严重；高级干部中发生的腐败案件影响恶劣等问题。



关键是，如何去看待这些问题，并采取何种方式去解决它们。在笔者看来，尽管上述现象只存在于一部分党员和领导干部中，是所谓的“支流”，但绝不能小看其对整个党员队伍，对社会产生的腐蚀作用。千里之堤，溃于蚁穴。之所以出现上述种种问题和现象，根源在于党的运转模式不适应社会发展和人们权益提升的现实，也就是党自身的现代转型不够。所以，要克服上述弊端，固然需要强化对党员干部的道德、理想和使命教育，但更为根本的是要改善党的思想理论、权力基础、组织构架和执政方式，完成党的现代转型。因此，从中国共产党由革命党向执政党转变的那一刻起，历史就向党提出了一个现代化的要求。

党的现代化包括思想理论和意识形态的现代化，权力结构和运行的现代化，阶级基础的现代化，以及执政手段的现代化等。如前所述，中国共产党自改革以来，在思想理论方面，形成了包括邓小平理论、三个代表和科学发展观在内的中国特色社会主义理论体系，这个理论体系尽管还在发展和丰富，但大体说来，是适应形势发展需要的；在阶级基础方面，包括资本所有者在内的几乎所有社会精英，现在都可以无障碍地成为党的一员。当下的问题主要出在权力结构及其运行方式，以及执政手段上，虽然这些方面比过去有一定改善，但还是跟不上现实发展的需要。

现代政党的一个根本标志或者特点是民主和开放。民主主要是就党内选举和党员参与党内事务而言；开放则主要是指党的权力结构要向全体党员和向社会成员开放，以及执政方式要公开透明。

转型的重点与路径

首先需要明了党内民主的含义。一般而言，一个政党的民主，主要表现在三个方面，即党员权利、组织结构和运作形态都是民主的。前者是党内民主的精髓和核心，以及实现党内民主的基础和前提条件；中者是党内民主的制度形态，也是党员权利得以实现的载体；后者是党内民主实现的程序保证。三者缺一都不能实现党内民主。

结合中国共产党目前党内民主发展的现状，应重点从以下几方面去推动党的转型：

一是以县政改革为重点，建立起竞争性选举制度。选举权是最重要的民主权利，党内民主建设要有根本性、实质性突破，必须改革党内选举制度，建立竞争性选举制度。

从当前来说，竞争性选举制度的建立和党务政务的公开，不宜一下子全面铺开，可以把重点放在县政这一层次。县级政权在我国的政权结构中处于一个承上启下的地步，作用非常重要，但由于它多为具体的行政事务，改革出现失误，相对容易控制；另外，县政直接针对民众，而当前很多群体事件和社会矛盾绝大部分都发生在县，因此，人们对它变革的期望也很大。

二是研究党务公开的具体内容、形式、时间要求。目前中国共产党地方党委普遍建立了新闻发言人制度，这是朝公开迈出的重要一步，现在需要的是进一步完善。



三是营造党内民主讨论的环境和氛围。如果单有知情权而无言论权，这样的知情权就抽去了实质内涵，所以应该落实宪法和党章赋予公民和党员的言论权利，允许党员和民众可对执政党的具体政策提出批评。各级党政官员不得滥用公权力和所谓名誉权、隐私权等限制和打压这种自由批评之权利。当然，为避免言论自由过大损及执政党的权威，目前可对言论自由的层级进行限定，主要是与党员权利和公民生活有密切关系的公共政策及政府行为，可以给予社会充分的言论空间和言论自由。

四是确立起法治的权威。中国目前存在的一个重大问题，是法治的欠缺，领导干部的个人权威大于法律的权威。这种情况必须改变。不仅要求党特别是领导干部必须"在宪法法律范围内活动"，还需要利用党的执政地位，维护并确保宪法法律的绝对权威，使法治意识深入人心。

最后，作为一项具体的措施，中国共产党还必须建立起不合格党员的退出机制。随着经济成分多元化，中国共产党现在将更多的经济精英纳入自己的麾下。但党的"扩容"也难免泥沙俱下，鱼龙混杂，不排除一些人怀着其他目的混入党的队伍，要防止这种"入党动机不端正"的情况，以及党员队伍中的"腐败分子"对党的侵蚀，就必须建立和完善"清理、处置不合格党员的退出机制"，制定一个符合实际的不合格党员的处置程序。

在中国这样一个13亿人口的发展中大国，推进改革开放和现代化建设，中国共产党肩负任务的艰巨性、复杂性、繁重性世所罕见，因此，党所面临的挑战也世所罕见。要成功地带领人民实现现代化，需要进一步改善党和政府的领导和执政方式。尽管改革开启的政治转型给中国带来经济增长与繁盛局面，为进一步转型创造成功的基础，但同时也造成权力结构的固化，以及相当一部分领导干部抗拒转型的安逸与过渡心态。在当前党的转型过程中，这是需要特别关注的问题。

（邓聿文.南风窗，2011.02.18）

迈向百年

2011年7月1日，一个跨越世纪的政党欢庆90华诞。中国北京，庆祝中国共产



党成立90周年大会隆重举行，中共中央总书记胡锦涛发表重要讲话。

这将当年以来全国各地一系列务实、开放的纪念活动推向了最高潮。

“在70多分钟的时间里，总书记的讲话既回顾了过去90年来的业绩和历程，又剖析了党的建设面临的新课题，更展望了全面推进中国特色社会主义事业的新要求。不仅内容丰富全面，而且不回避党长期执政所面临的问题与风险，是一个充满信心、鼓舞人心、增强决心的讲话。”中央党校教授谢春涛说，纪念讲话，既是对全党同志讲的，也是对全国人民讲的，甚至是对整个中华民族，对国际社会讲的，含义深远，语重心长。

“中国共产党总是在关键时刻，回顾过去，总结经验，直面难题，前瞻未来。”中央党校教授严书翰认为，当前正值“十二五”时期，这是全面建设小康社会的关键时期，也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，在建党90年的重要节点上，特别是2012年将迎来党的十八大的背景下，此次纪念讲话对全党、全国各项工作都具有重要意义和深远影响。

“无论在世界政党史上，还是在中国现代政党史上，一个成立90年、执政62年的政党，其纪念活动都引人关注。”资深党建专家、中央党校教授叶笃初分析，党的重要纪念节点上的讲话，不同于政治报告、专项工作报告或理论报告，其带有高度的历史感、理论感、方向感和时代感，是认识党、建设党、发展党的纲领性精神，是党在新的历史时期的重要行动指南，是对全党、全国人民的号召与动员，“此次讲话，高瞻远瞩、踌躇满志，充满活力与激情，传递出中国共产党迈向百年的勃勃信心与坚定意志。”

“中国特色社会主义制度”的全新论述

“此次纪念讲话文字精练，内涵丰富”，谢春涛盘点说，总书记的讲话内容包含三部分：其一，回顾了党成立90年来发展历程和伟大成就；其二，深刻剖析了党的建设面临的新课题；其三，提出了全面推进中国特色社会主义事业的新要求。“在这三个方面的内容中，回顾历史的篇幅很短，重心更多地放在了党的建设现在、未来该怎么做，全面推进中国特色社会主义事业该怎么做上，具有很强的现实针对性、指导性，亮点频现。”

“其中，一个值得高度关注的亮点是首次提出了‘中国特色社会主义制度’的全新论述”，中国社会科学院马克思主义研究院院长程恩富教授说，讲话不仅概括了90年来中国共产党完成和推进的三件大事，而且在此基础上进一步提出经过90年来的奋斗、创造、积累而形成的一个重要的成就，就是“开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度”。

程恩富教授说：“‘中国特色社会主义制度’的提法是一个非常有新意的概括和界定。”

“1992年，邓小平在南方谈话中就曾提出：恐怕再有30年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。经过不断的奋斗和探索，‘中国特色社会



主义'这个大题目,从实践中的不断探索,慢慢形成思想认识,又逐步升华为理论体系,形成发展道路,再从成功的经验上升为制度。"中央党校教授陈雪薇分析,中国特色社会主义道路是中华民族伟大复兴的必由之路,中国特色社会主义理论体系是中国共产党促进马克思主义中国化的两大成果之一,此次讲话又阐释了中国特色社会主义制度的内涵,这就指明了中国未来改革发展的方向。

"讲话中明确指出,在经济、政治、文化、社会等各个领域形成了一整套相互衔接、相互联系的'制度体系',这就说明,经过改革开放三十多年的努力,我们在这方面已经取得了明显成效,制度体系逐步形成,已经不仅是个框架,而且基本上形成了一个内容丰富的体系。"程恩富说,在全面建设小康社会的目标中,提出到2020年要形成比较成熟的制度体系,如今,在距离2020年不到10年的时候,提出中国特色社会主义制度已经确立,这显示出了中国共产党人的自信,既面向未来指明了进一步完善和发展的方向,又具有很强的现实意义和针对性。

"四种危险"振聋发聩

纪念讲话在简要回顾了中国共产党90年来完成和推进了"三件大事"、取得了"三大成就"、产生了"两大理论成果"之后,紧接着就在分析党面临着的新情况新问题新挑战中指出了"四种危险",即"精神懈怠的危险,能力不足的危险,脱离群众的危险,消极腐败的危险"。

"总书记在简要总结90年来党所取得的伟大成就之后,紧接着就强调'四种危险',振聋发聩,意义深远。这不仅表明中国共产党在90年成就面前不骄不躁,在严峻的形势和挑战面前更加清醒。"谢春涛以"务实"二字加以评价,他认为,在纪念建党90年之际,我们党既高屋建瓴,又实事求是;既肯定成绩,更指出风险,着眼于未来,党将自身建设摆在了首要的和更加突出的位置。

"讲话向全党提出了我们面临的四大考验,即执政考验,改革开放考验,市场经济考验和外部环境考验,同时又直言四种危险,这向全党提出了很好的警示和忠告。"陈雪薇说。

"'四种危险'在过去也都不同程度地存在,而这次在纪念大会的讲话中着重强调,这对于全党8000多万党员、数以百万计的各级党员领导干部,乃至更多数量的基层干部来说,都是一个非常重要的提醒。"叶笃初认为。

综合多位受访专家的看法,所谓"精神懈怠的危险",是指缺乏坚定的理想信念,缺乏积极进取的精神面貌,缺乏宗旨意识、大局意识、忧患意识、责任意识,甚至做官当老爷,作风漂浮,管理松弛,懒惰不作为;

所谓"能力不足的危险",是指面对新的复杂形势和挑战,如市场经济建设、社会矛盾化解、构建和谐社会、应对外部环境考验,既没有既往的经验可借鉴,又缺乏新的知识和能力,固步自封,不求创新;

所谓"脱离群众的危险",是指日益脱离群众,滋长官僚主义习气,贪图安逸,追求



个人利益，忽视“人民的勤务员”的公仆意识、服务意识，对群众的呼声与疾苦置若罔闻，对关系群众生命安全的重大问题麻木不仁，这是我们党自执政以来一直反复警醒与强调的最大危险；

所谓“消极腐败的危险”，其危害则是被其他社会主义政党或者马克思主义政党失败的惨痛教训反复证明过的，这一危险直接关系到人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。

多位受访专家分析，中国共产党成立已 90 年，在全国范围内的执政实践也已经超过 60 年。自从有了执政实践以来，其执政意识从渐生萌芽到正式觉醒，总体上呈现出不断强化发展之势。但是，必须清醒地认识到，当前在党内还存在着一些不适应新形势新任务新要求、不符合党的性质和宗旨的问题。比如，有的党员、干部忽视理论学习、学用脱节，理想信念动摇，对马克思主义信仰不坚定，对中国特色社会主义缺乏信心；有的党组织贯彻民主集中制不得力，有的对中央决策部署执行不认真，有的对党员民主权利保障落实不到位，有的党员干部法治意识、纪律观念淡薄；有的基层党组织战斗堡垒作用不强，有的软弱涣散，有的领域党组织覆盖面不广，部分党员先锋模范作用不明显，党员意识淡化，等等。

在接受本刊采访的专家看来，纪念讲话中强调指出的“四种危险”，都关系到党的生死存亡。受访专家强调，在长期执政的环境下，越是在形势好的时候，越要有忧患意识，越要居安思危，对现代化进程中存在的矛盾和问题保持清醒，对前进道路上可能遇到的困难和风险要有足够的估计和准备。

党建五个关键词

“从着重提醒‘四种危险’，到强调党的建设，在这篇 14000 多字的讲话中，涉及党的自身建设的内容就占了大约三分之一的分量，这足以看出党对此的高度重视。”叶笃初说，在新的形势下，中国共产党将提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，加强党的执政能力建设和先进性建设，放在了至关重要的位置。

值得关注的是，纪念讲话中指出“办好中国的事情，关键在党”。严书翰分析，这一论断一方面指出了中国共产党所肩负的开创性重任，无论是此次纪念讲话中所提出的，在本世纪上半叶，党要团结带领人民完成两个宏伟目标，即到中国共产党成立 100 年时建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，到新中国成立 100 年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家；还是未来党要团结带领人民完成实现中华民族伟大复兴、实现共产主义远大理想两大历史使命，都是前所未有的开创性伟业，中国共产党所肩负的担子重、责任大。

另一方面，这一论断也再次重申了要更加强化党自身的先进性建设。在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，面临许多前所未有的长期的、复杂的、严峻的新情况新问题新挑战新考验，要完成两个宏伟目标和两大历史使命，必须加强党的执政能力建设和先进性建设。



“这次讲话将关于党的自身建设的内容讲得非常具体、非常透彻，数次赢得在场听众的热烈掌声。”在人民大会堂现场聆听讲话的严书翰感受真切。

程恩富、陈雪薇等专家说，在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫，纪念讲话围绕加强党的先进性和党的执政能力建设有五个关键词：

关键词一是，思想理论建设。 程恩富分析说，思想理论和政治路线是联系在一起的，正因如此，讲话强调，理论上的成熟是政治上坚定的基础，理论上的与时俱进是行动上锐意进取的前提，思想上的统一是全党步调一致的重要保证。受访专家指出，为加强理论思想建设，需以“两个学习”为抓手，即“深入学习和掌握马列主义和毛泽东思想，深入学习和掌握中国特色社会主义理论体系”，这两个既是理论体系，又是政治路线。

关键词二是，干部。 政治路线确定以后，干部就是决定性因素。陈雪薇分析说，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先的用人标准，把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来，这是我们党性质和宗旨的必然要求。

所谓人才，既包括老一辈，也包括年轻一代；既包括国内，还包括海外；既来自党政机关，也来自地方基层。受访专家说，关键在于要形成一种机制，让优秀人才都能够脱颖而出，施展才华，为其创造更好的条件和环境，让他们能干事，能办成事，能把事情干好。这直接关系到中国特色社会主义道路能否越走越宽广，中华民族的伟大复兴能否实现。

关键词三是，人民。 在讲话中，总书记重申了“两个最大”，即密切联系群众是我们党的最大优势，脱离群众是我们党执政后的最大危险。“我们党能不能战胜风险领导人民继续前进，关键就是在于党能否始终保持同人民群众的血肉联系，将最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。”严书翰分析说，在纪念讲话中，总书记花了很长的篇幅来生动、深刻地论述了这个问题，并数次被掌声打断。“要把我们的党建设好，保持党的先进性，使党永远立于不败之地，其核心问题，就在于党同人民群众之间的关系。”

第四个关键词是，反腐。 程恩富说，我们党对长期执政条件下滋生腐败的严重性和危险性，对改革开放和社会主义现代化建设全过程都要反对腐败，认识是清醒的。最近30年来，反腐败问题比较突出，备受人民群众的关注，在有关研究机构所做的新时期党内调查的问卷中，其关注度排在首位。腐败问题能不能得到有效惩治，直接关系到人民群众的信任和支持，反腐败斗争将长期坚持。

第五个关键词是，制度。 陈雪薇指出，要建设一个党，首先是要健全完善各项制度。如，以制度建设管好钱、权、人、事，以制度建设推进党的领导方式的改革，做到法律面前人人平等，制度面前无特权、制度约束无例外。

“从党的建设的各方面来看，思想理论建设是党的精神力量，群众路线是党的物质力量，再加上党的队伍建设、反腐倡廉建设、制度建设等内在的生机活力，这样就可



以形成一种新陈代谢的能力、自我更新的能力、自我完善的能力。"叶笃初说,这正是党要实现建党百年、新中国成立百年宏伟目标的内在动力。

党的希望在于青年

在纪念讲话结尾,胡锦涛以专门段落强调,我们党从成立之日起,就始终代表广大青年、赢得广大青年、依靠广大青年。

"在党的纪念大会中着重对青年同志寄予厚望,提出要关注、关心、关爱青年,倾听青年心声,鼓励青年成长,支持青年创业。这是在过去的讲话中不多见的。"陈雪薇说,这既寄予了党和人民对青年一代的殷切希望,也是党保持勃勃生命力的内在要求。

程恩富认为,这一论述非常具有现实意义。从建党 90 年来的历史看,党的队伍里始终活跃着怀抱崇高理想、充满奋斗激情的青年人,这是党历经 90 年风雨而依然保持蓬勃生机的一个重要保证。而从现实情况来看,青年一代的马克思主义信仰、共产主义信仰、对党的信任程度,跟过去相比都有所下降。当前,世界范围内各种思想文化交流、交融、交锋日益频繁,中国国内社会思想多元、多样、多变特征更加明显,争夺青年,也已经成为思想政治领域的一个重要的博弈。

"针对这一情况,总书记要求全党都要关注青年,关心青年,关爱青年,是有突出意义的。"程恩富说,青年人是党未来事业的接班人,党要有生命力,就要培养好青年人。如果不关心、不关注、不关爱青年人,就易使他们在思想认识、价值取向上出现偏差。培育青年,不仅要提升其科学技术、文化知识的水平,更要从人生观、价值观、世界观、道德观入手,在理想信念、政治信仰上予以关注。

"在党纪念 30 周年、50 周年、60 周年时,都不曾将之作为一个特殊话题提出,而在 90 周年的纪念大会上不能不说这件事了。我们党拥有 8000 多万党员,是一个大党,如今其薪火相传、代际继替的条件更加充足和完备,要求也更加迫切。"叶笃初说,这次纪念讲话对年轻干部、对青年人提出了新的要求,这正是一个政党具有生命力的表现,意义重大。"站在新的起点上,党继续前进,依靠的正是一代又一代年轻干部,一代又一代青年人。党中央强调用心引导青年,意在给党鼓劲,乐望百年。"

(袁元,夏奕,赵鹏飞.瞭望,2011.27)



盘点十大极具影响力的中国共产党的同路人

从末路人到同路人

一个午后,余则成打开收音机,传出了来自延安的声音:"要走就走大路,大路上风景好。""作者:晚秋"。——共产党又多了一个同路人。



电视剧《潜伏》中喝洋墨水的学生妹晚秋，之前的"代表作"是："忧伤被泪湿坏了翅膀，甲骨文说我太古老，一滴血落在粉嫩的腿上，油纸伞说浪漫已经死掉。"

"同路人"作为专有名词，本就是文学的范畴：是由托洛茨基于1923年首先提出来的，指的是在当时的苏联文学中，资产阶级作家和无产阶级作家之间的一个作家阶层，在政治上同情并拥护苏维埃政权，但世界观还不是无产阶级的。

朋友，可以不是同志。

除了笔杆子，枪把子、锄把子、锤把子，甚至印把子，都扛在肩上加入进来，随着步履的颠簸上下晃动，构成了行进中的中国的一道多样的天际线。

路，是从没有路走出来的，路也是被走宽的，越来越多的人并肩同行，小路成了大路，支流成了主流。我们想要探究的是他们何以从彼路渡到了此路。

"路"是中国150年来最大的政治隐喻。鸦片战争以降，闻人、文人忧于庙堂、虑于朝野的主题就是找一条路。洋务派、维新派、立宪派、改革派、革命派，一条一条地试过来。辛亥革命之后，又有实业救国、主义救国、民主共和救国多条道路，也揭开了中国政党政治的序幕。

既然是在摸索，且没有截然分明的界限，就难免反复地变道，你走了我的路，我走了你的路。最容易串的两条道是国民党、共产党。在当时中国的多个党派中，国共两党是共识最多的。

在大陆并存的短短28年中，两党合作的历史长达14年。中国共产党的"同路人"，占多数的不是鲁迅等文学家，是廖仲恺、李宗仁等国民党人。这部分人成了共产党的同路人，恰恰不是因为国共的相同点，而是两党的不同点。

第一次国共合作就掺杂了国民党内不少的反对声。这种僵硬而矜持的姿态，决定了自1921年至1949年的28年间，国民党从来没有真正意识到共产党的生命力有多强大。三年解放战争，只是到了最后一年，国民党才惶惶然地发现，身边包括"朋友"全是敌人。

他们本不是共产党的同路人，是国民党制造了太多的末路人。

据蒋经国叙述，他父亲真正思考和研究失败的原因，是在引退于奉化之后。蒋介石认为，国民党的失败，在于国民党本身的腐朽。"党部成了衙门，党员成了官僚，在社会上不仅不能发生领导的作用，反而成了人家讥笑侮辱的对象。"

在争夺全国政权的过程中，国民党的失败和共产党的胜利是同一个历史进程。

也就是说，根本没有中间道路可走。中间派人士只有"站队"的选择，但



这条路不是自己的初衷，于是便成了同路人。与其说是共产党统战统来的同路人，不如说是国民党推送来了同路人。

毛泽东说："谁是我们的敌人，谁是我们的朋友，这个问题是革命的首要问题。"历史告诉我们，腐败是最大的敌人，它会为敌人制造同路人。

十大极具影响力的中国共产党的同路人简介

廖仲恺(1877—1925)：推动国共第一次携手

对国共首次合作，廖仲恺起到了不可磨灭的推动作用。

廖仲恺不是共产党员，但他坚定地认为"想要打倒帝国主义，非与共产党亲善不可"。他认为共产党人加入国民党，是国民党复兴的关键。他信守两党的共同纲领，在重大政治问题上和共产党人取得一致。

1923 年 11 月，《中国国民党改组宣言》刚发表，邓泽如等人上书孙中山反对联共，发出了进攻的信号。到代表大会召开，左右派之间明里暗里的斗争充满了会议的整个过程。1924 年 1 月 28 日，大会审查《中国国民党章程草案》，一些代表在右派冯自由等的怂恿之下，动议讨论限制国民党员加入他党案，实际上是反对共产党员参加国民党。针对右派离间国共两党的用心，廖仲恺在大会上作了旗帜鲜明的发言，极力主张同共产党人合作。他指出："此次彼等之加入，是本党一个新生命。"

张学良(1901—2001)：私人巨款接济红军

1935 年 12 月，在中共中央政治局召开的瓦窑堡会议上，成立了东北军工作委员会，由周恩来担任书记，专门从事对东北军的统战工作。经过谈判和联系，周恩来很快就被张学良当成"最好的朋友"。

在同周恩来谈判的时候，据统计，从 1936 年 4 月到 12 月的 8 个月里，张学良接济红军的款项共达 76 万元。这些接济，对处境困难的红军来说，无异于雪中送炭。

"西安事变"发生后，张学良在被蒋介石囚禁的困境中，仍然要求部下继续维护同共产党的友谊。他说："我为国家牺牲了一切，交了一个朋友(指共产党)，希望各袍泽今后维持此一友谊。"

鲁迅(1881—1936)：共产党的知己

在 20 世纪初的新文化运动中，鲁迅确立了文学家和思想家的地位。在《新青年》杂志同仁中，有两位后来的共产党领袖"南陈北李"。陈独秀赞赏鲁迅的才能，说对鲁迅"五体投地地佩服"；鲁迅则认为李大钊儒雅、质朴、诚实、谦和，对李大钊因信仰惨遭军阀政府杀害深表愤怒，在为《守常文集》写的序言中，盛赞李大钊的革命精神，称其文集是"先驱者的遗产，革命史上的丰碑"。

1931 年，鲁迅结识瞿秋白。他们一起商量写文、编书，瞿秋白甚至模仿



鲁迅的文风写杂文，署上鲁迅的笔名发表，后来鲁迅编杂文集，特意把这些文章收入，作为他们情谊的纪念。鲁迅书古人联句赠瞿秋白："人生得一知己足矣，斯世当以同怀视之。"

在鲁迅结识的共产党人中，还有红军将领陈赓。在与鲁迅的交谈中，陈赓随手画了一张鄂豫皖革命根据地形势图。这张图鲁迅一直保存，他甚至准备写一部作品来反映红军战斗的情况。

黄炎培(1878—1965)：可靠盟友

辛亥革命时期，毛泽东听过黄炎培的讲演。一句"读书不是为了做官，而是为了学到人家强国的本领，为民族效力"，使青年毛泽东深受鼓舞。

抗战时，蒋介石逮捕"救国会七君子"。黄炎培闻讯后，带着铺盖卷去见蒋介石，要求陪"七君子"一起坐牢，改为"八君子"，此番壮举传为美谈。

抗战时期，在重庆，黄炎培与周恩来关系最为密切，常邀请周恩来到他办的"中华职业学校"讲演。黄炎培称赞周恩来："乃天下难得奇才也。"皖南事变后，周恩来在参政会上愤怒揭露国民党"打内战、除异己"行为，并在《新华日报》写下"同室操戈、相煎何急"八个大字。国民党干扰《新华日报》售卖，黄炎培亲自去报社搬了几千份报纸到学校，让学生放学后挨家挨户散发，表示了对共产党真心支持。

1945年黄炎培等组织成立了民建，民建成为中国共产党的可靠盟友，为新中国成立立下不朽功劳。

霍英东(1923—2006)：为中国共产党做香港护驾人

作为香港最著名的爱国人士和实业家之一，霍英东坚决拥护"一国两制"伟大构想，衷心拥护中央对港方针政策，为确保香港平稳过渡、顺利回归和长期繁荣稳定作出了突出贡献。

抗美援朝期间，在西方国家对中国实施全面禁运、港英当局武力"缉私"的情况下，他在香港组织了颇具规模的船队，为祖国运送了大量急需物资，有力地支援了抗美援朝。

20世纪70年代末，改革开放伊始，他就着手筹划到内地投资。

从1985年起，他作为香港特别行政区基本法起草委员会委员，积极履行职责、建言献策，为香港特别行政区基本法的成功制定发挥了重要作用。

香港回归后，他运用自己的社会影响力，积极贯彻落实"一国两制"、"港人治港"、高度自治的方针，全力支持特别行政区行政长官和特区政府依照基本法施政，受到党和国家的充分肯定，并与中央几代领导人结下了深厚友谊。

何贤(1908—1983)：无论如何都要同共产党交往

1999年5月15日，何厚铧当选为澳门特区首任行政长官。何厚铧的父亲——何贤，一个在澳门曾家喻户晓的名字也再次进入媒体的视野。澳门



人民不会忘记，近半个世纪以来，有“澳门王”之誉的何贤，为澳门的稳定和繁荣所作的贡献。

1943年春节前夕，日军借口驻岛的陆、海军特务机关内讧，封锁了澳门岛。顿时岛内物价飞涨，贫苦居民衣食无着。何贤协同澳门商会找到日本陆军特务机关的机关长，几番斗智斗勇，终于使澳门解除了封锁。

何贤有位至交名叫柯麟，后者受中共委派，于1935年前后移居澳门开办西医诊所，从事地下工作，两人结识后成为莫逆之交。何贤晚年回忆说：“我们常在一起喝茶、聊天。他没向我讲过半句宣传共产党的话，我是从他做人的态度上看出他的进步的！”

柯麟于1951年回到广州，任广州医学院院长，后到北京工作。何贤说：“要搞好澳门人的生活，要令澳门生意繁荣，无论如何都要同共产党交往。”于是由柯麟介绍，何贤到大陆参观访问，并和共产党建立起了长久的关系，并于1954年当选为第二届全国政协委员。

史沫特莱(1892—1950)：中国共产党的辩护人

1929年，美国记者艾格尼丝·史沫特莱作为驻华记者来到中国。1936年，在中共地下党员刘鼎的安排下，史沫特莱到达西安，等待被邀请前往延安。在这期间，驻守西安的张学良、杨虎城将军扣留了前来部署“剿共”的蒋介石，发动了震惊中外的“西安事变”。

事变发生5天后，周恩来率中共代表团到达西安，史沫特莱在与周恩来进行了简短的交谈之后，开始每晚在张学良的司令部进行40分钟的英语广播。概述当天西安事态的发展，并报道与这场事变有关的内容。西安的广播，使史沫特莱成了一个国际人物，并永久地被贴上了“中国共产党的辩护人”的标签，被美国报纸称为“赤色危险人物”。

她的《中国红军在前进》、《中国人民的命运》、《中国在反击》、《中国的战歌》等专著，向世界宣传了中国的革命斗争，成为不朽之作。

斯诺(1905—1972)：他是一个象征

埃德加·斯诺1926年进入密苏里大学新闻学院学习，1928年7月来到中国上海，到位于上海的美国记者约翰·本杰明·鲍威尔主持筹编的《新中国》特刊工作。

1936年7月15日，毛泽东正式邀请斯诺到他的窑洞里谈话。经过撰写、翻译，斯诺发表了后人看到的唯一的由毛泽东自述的《毛泽东自传》。

当年10月，斯诺在英文报纸《密勒氏评论报》上分期发表了《毛泽东访问记》。斯诺的文章被汇成一书，起名《外国记者中国西北印象记》。1937年10月，他的《红星照耀中国》出版，在国际上产生了巨大影响。

新中国成立后，斯诺三次长期访问中国，受到毛泽东、周恩来的亲切接见，为中美关系的和解作出了贡献。他和他的著作以巨大的国际影响成为



中国共产党真诚友人的象征。

斯特朗(1885—1970):帝国主义和一切反动派都是纸老虎

安娜·路易斯·斯特朗一生中6次访问中国,都是在中国革命的紧要关头。

1925年,斯特朗首次访华,她"从中国和中国人民那里发现了极度感人的主题","愿把全部时间和精力集中到这个主题上来"。

斯特朗有一个"纸老虎女士"的绰号,因为就是在与她的谈话中,毛泽东首次提出了"帝国主义和一切反动派都是纸老虎"的论断。

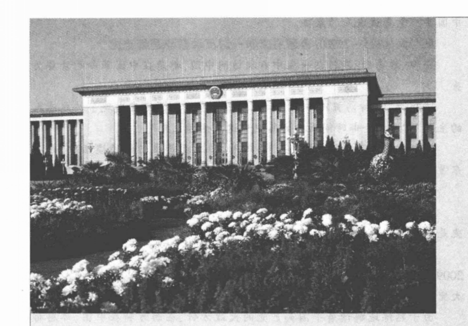
库恩(1955—):告诉美国人和西方世界"一个真实的中国"

罗伯特·劳伦斯·库恩在中国被人们广为熟知的身份是作家,而他其实更是一位国际投资银行家。

2005年,库恩的著作《他改变了中国:江泽民传》成为中国国内畅销书。2009年,他关于中国改革开放30年的新书《中国30年:人类社会的一次伟大变迁》问世。

由于熟练地解读着中国共产党的大政方针,在西方和在中国,库恩都常被称为"当代斯诺",但他本人并不认可这个称谓。他一再强调,他只是想告诉美国人和西方世界"一个真实的中国"。

(刘耿.新华社—瞭望东方周刊,2011.27)



二、“2011”热点透视

(一)2011“两会”：新起点，新坐标

“稳定物价”、“教育”、“房价”、“反腐倡廉”、“幸福”、“医疗”……已经圆满落下帷幕的2011年全国“两会”，不仅在中国的民主政治进程中留下了浓墨重彩的一笔，也引起了亿万网民的空前关注。而一个个凝聚了“两会”重要成果、代表委员铮铮建言和网民殷殷期待的“两会”“年度热词”，凸显出一次民主、团结、求实、奋进的盛会的时代记忆，更让人们聆听到一个走在伟大复兴道路上的民族的强劲足音。



盘点“两会”十大关键词　热说“民生”盼幸福

2011年全国“两会”3月14日落下帷幕。

今年“两会”，意义非凡。2011年，是“十二五”的开局之年。“抓机遇、谋发展、求稳定、盼幸福”无疑能够概括此次全国“两会”的深远意义。人们发现，“民生”成为此次全国“两会”的重要主题。对普通老百姓来说，要得到幸福，必须改善民生。《羊城晚报》记者试为读者梳理今年“两会”的十大关键词，记录中国的民生“两会”。

幸福

温家宝总理2月27日上午在回答网友提问——“幸福的标准是什么”时说：“我也曾经讲过关于如何使人有尊严和幸福，但我不想再重复过去的话，我只是说如何让人们生活得舒心、安心、放心，对未来有信心，今后五年让老百姓的生活越来越好。”

“幸福”，正在成为各地施政的目标。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋在接受媒体书面采访时说：加快转型升级、建设幸福广东，是一个具有丰富科学内涵的有机整体。这其中，转型升级是手段，幸福广东是目的。要通过转型升级增强广东经济社会发展的均衡性、协调性、可持续性和核心竞争力，不断创造社会财富和公平分配社会财富，让人民群众共享发展成果，过上好日子，增强幸福感。

医改攻坚

2011年，是三年“医改”的攻坚之年。

今年全国“两会”，卫生部长陈竺是最受媒体关注的人物之一。面对陈竺记者争先恐后地提问：三年“医改”任务即将完成，8500亿元投入会有缺口吗？医改究竟是缺钱还是缺人？县级医院能不能纳入财政管理？你认为公立医院改革哪些方面最难？如何解决看病难？让大医院医生多点执业，这个能批准吗？如何解决基层医院能力的不足？医疗市场开放能否把医疗费用降下来？……



陈竺有问必答。他强调，县级医院是今年医改的突破口。

2012年全国“两会”，中国医改将交上首张答卷。人们拭目以待。

保障性住房

温家宝2月27日在和网民交流的时候说：今年，将要计划建设保障性住房和棚户区改造住房1000万套；计划在今后5年，新建保障性住房3600万套。保障性住房达到3600万套以后，将有力地缓解住房的压力，特别是解决中低收入和新参加工作的大学生住房的要求。

对保障性住房建设，代表、委员十分关心。崔永元委员指出，人们担心当官的或有关系的走后门，占保障性住房的配额。对此如何应付？崔永元推荐了香港“事前审核，事后惩戒”的方式———也就是事前严格审核，看申请人够不够资格住保障性住房；事后惩治，告诫大家不要侥幸，如果不够资格住进去会倒霉。“被举报以后，搬出去是没商量的；罚钱是没商量的；如果在当中还有作假，坐牢是没商量的。你想想，如果我们是这样一个法律环境，谁愿意去冒这个风险？”

还清教育欠账

3月11日上午，温家宝总理在参加人大江西省代表团全体会议时表示，这8年的政府工作报告，每年教育的比重都比较大。这恐怕是对教育支持力度最大的8年。但是，他称还欠着一个“账”。“我明年一定把这个‘账’还清！”温家宝所说的还清“欠账”，就是2012年财政性教育经费支出占国内生产总值比重达到4%。温家宝说，“如果一个国家不重视人才的培养，那就是没有未来。”

其实中国的教育欠账，不仅仅是GDP上的一堆数字。入园难、择校费、学术造假时有所闻、“钱学森之问”难以回答……这些“账”，何时能够算清、还清？

社会主义法律体系

中国特色社会主义法律体系，是本次全国“两会”后期最热的一个词汇，会场坊间都为此欢欣鼓舞：1997年，党的十五大提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标，如今这个目标按时完成。

什么是中国特色社会主义法律体系？全国人大常委会委员长吴邦国在报告中说，“以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范”构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。“到2010年底，中国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件”。

有代表委员认为，法律体系形成之后，更应该“执法必严，违法必究”，这样才能更好地完善这个体系。

公车改革

今年“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中强调，2011年(公务)车辆购置及运行费等支出原则上零增长，切实降低行政成本。这是公车改革首次写入政府工作报告，引起了代表委员们广泛的讨论。



其实,公车改革由来已久。从1993年广东省东莞市沙田镇率先取消领导干部公务用车,中国开始尝试公车改革试点以来,至今全国已有二十多个省、4个中央国家机关进行了公车改革试点。目前各地的公车改革试点主要有改革公车管理体制、发车贴和报销公务用车费用这三种模式。

近日,中央办公厅和国务院办公厅出台有关公车配备使用的新规定,这个规定比过去更加严格:省部级官员配车,使用年限从5年一换变为8年一换。省部级官员提升职务后,不能换车,“车随人走”……与会的代表委员们表示,这是公车改革的一个良好开端。

个税改革

3月1日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,讨论并原则通过《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》,个税改革率先破局。

其后的全国“两会”,这个话题成了热点中的热点。及至后来,提高个人所得税起征点成了个税改革最为重要的指向。有关起征点的提案、议案,也成了本次“两会”期间呼声最高的建议之一。

但个人税起征点到底是提高到3000元、3500元还是4000元?代表委员们各有说法、莫衷一是。也有代表委员认为,各地情况不一,不应该用统一的标准。

“我觉得,不应该有一个具体的数字,而应该有一个公式来计算,根据计算的结果来确定起征点,这样可以把CPI的上涨等因素都统计进去,使结果更加科学。”全国政协委员许钦松如是说。至今,这种讨论仍在继续……

平稳物价

平稳物价,是民心所向。本次全国“两会”期间,人大代表和政协委员为此出谋划策,写了很多提案议案。

对此,国家统计局局长马建堂3月13日表示,把居民消费价格总水平涨幅控制在4%左右确实有压力,但如果工作做到位,完成这一目标还是有信心的。马建堂表示,从一、二月份的物价水平看,2011年保持物价稳定的有利条件是非常扎实的:第一,工业品总体上供大于求,工业制成品价格相对于食品比较稳定;第二,粮食已经连续7年丰收,国有企业和全社会的粮食库存仍处在比较高的水平。

马建堂表示,首先要增加生产,保障供应,其次是调控货币的条件,另外还要搞好流通,维护市场价格秩序,防止炒作。而在今年第十一届全国人民代表大会第四次会议记者会上,央行行长周小川表示,流动性过多会引发物价上涨,中国现在“肯定还是需要”用存款准备金率来收缩流动性……物价问题,关乎民生,各界都在努力……

十二五规划纲要

“十二五”规划纲要草案提出,中国将在未来5年执行改善民生十大行动计划等,振奋人心。

例如,“十二五”规划建议中提出,“逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化”。有关专家指



出，“提高政府保障能力”这一表述标志着我国在基本公共服务领域的工作思路进一步清晰，明确了基本公共服务的责任主体是政府。

全国人大常委会委员、经济学家辜胜阻强调，公共产品和公共服务短缺问题的有效解决亟须政府转型，即由经济建设型政府向公共服务型政府转变，大力推进基本公共产品和公共服务均等化，提升国民的幸福感。

有网友表示，“十二五”规划纲要作为国家未来5年经济社会发展的宏伟蓝图和纲领性文件，让每一个中国人对未来都充满期待。

地震

全国“两会”期间，两次地震揪住了人们的心。

3月10日12时58分，云南省德宏州盈江县发生5.8级地震，举国关注。10日晚21时43分，云南省委书记白恩培连夜赶赴灾区。

3月11日下午2时46分，日本发生9.0级大地震。很快，全国政协新闻发言人赵启正便向日本人民表示深切慰问，希望日本人民能及早克服地震所造成的财产损失和暂时困难，早日恢复正常生活。

全国政协委员李汉宇在接受媒体采访的时候说：“日本是中国一衣带水的邻邦，这次遇到百年不遇的大地震，造成了这么大的伤亡，我们都伤感、悲痛，我们委员在讨论中，都对日本地震造成的人员伤亡深表同情。”

（张演钦，鲁钇山，程行欢，许琛.羊城晚报，2011.03.14）

相关链接 “数字”“两会”

39.8万亿

——2010年我国GDP年均增长11.2%。按2010年价格计算，2015年国内生产总值将超过55万亿元。

2%~3%

——“十二五”规划纲要提出，未来5年要提高居民消费率2%~3%。

7%

——《政府工作报告》提出，未来5年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均实际增长超过7%的经济增长预期目标。

2.2%

——研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重没有完成“十一五”规划目标。未来5年，这比重要达到2.2%。

5%

——全国政协副主席、九三学社中央副主席、中国科学院院士王志珍在



大会发言时指出：目前，我国的科技成果转化率大约在25%左右，真正实现产业化的不足5%，与发达国家80%转化率的差距甚远。

70%

——卫生部部长陈竺说，农村儿童的两个大病（先天性心脏病和白血病），由新农合报销70%，然后由大病救助的基金根据家庭的情况给予20%的补偿。

12.6亿人

——人力资源和社会保障部副部长胡晓义介绍，三项基本医疗保障制度已经覆盖超过12.6亿人，正在向着全民医保的目标迈进。

5000多亿

——住房和城乡建设部副部长齐骥介绍，2011年1000万套保障性安居工程年度投资大概是1.3万亿元左右。其中5000多亿的资金，将由中央政府和省级人民政府以及市县政府通过各种渠道来筹集。

30亿

——教育部长袁贵仁说，发展学前教育，需要花钱。中央今年要花30亿元，各省还要花很多钱。学前教育入园难问题将会在3年内有所缓解。

40倍

——全国人大代表、人民大学校长纪宝成引用国家发改委、统计局的报告称，2004年中国最高收入10%的富裕家庭财产总额占全部居民财产的45%。而最底层的10%的家庭收入只占1.4%，相差32倍。到2009年，这个差距已经扩大到40倍。

15%

——全国政协委员、中国（海南）改革发展研究院院长迟福林提交关于实施“国民收入倍增计划”的议案，建议我国应尽快实施国民收入倍增计划，使城乡人均收入在“十二五”翻一番，年均增长不低于15%。

8%和55%

——全国政协委员、清华大学教授蔡继明称，据统计，电力、电信、石油、金融保险、水电气供应、烟草等垄断行业，其职工不足全国职工总数的8%，但工资和工资外收入总额却相当于全国职工工资总额的55%。

2000多亿

——国资委主任王勇接受采访时表示，国资委此前发布国企实现利润1万多亿元，但1万多亿元只是毛利率，扣除所得税、回报股民、国家发展的风险基金和上交国有资本收益，央企可支配的资金只有2000多亿。

3年

——中华全国总工会副主席、书记处书记张鸣起介绍，计划在3年之内，外企都建工会，也都搞工资集体协商。



5000 元

——对于个税起征点,支持提高到 5000 元的代表和委员最多。

45%

——对于这个个人所得税的最高税率,全国政协委员、央行货币政策委员会委员李稻葵认为很难收上来,比如很多外国记者到了年底,在中国超过 183 天就跑了。

5‰

——全国人大代表、TCL 集团公司董事长李东生称,制造企业附加税费的负担明显过重。以家电制造企业为例,三项附加税费占营业收入比例接近 5‰,企业净利率仅为 1%~2%左右。

1500 亿~2000 亿

——全国政协委员、重庆市监察局副局长杜黎明说,据国家有关部门提供的数据,目前,党政机关及行政事业单位公务用车每年消费支出已达 1500 亿~2000 亿元,每年车辆购置费增长率为 20%以上。

14 万和 10 万

——全国政协委员、山东省监察厅副厅长孙继业建议全国收费公路彻底整顿。全世界已建成 14 万公里收费公路:10 万公里在我国。我国高速公路的 95%、一级公路的 65%都是收费公路。

45%

——全国政协委员、中央农村工作领导小组副组长陈锡文介绍.地方政府的出让金纯收益中有 45%有中央指定的用途。15%用于农业,10%用于保障性住房,10%用于教育尤其是农村教育,10%用于水利。

1/4

——全国人大代表、广东省教育厅厅长罗伟其说,2020 年广东教育投入要占财政支出 1/4。现在国家的算法是财政性教育经费要占国民生产总值的 4%,广东不用这种算法,因为省里的财政收入有一半多是交给中央的,如果再按 4%算就没有意义了。

1.5 亿

——重庆卫视停播商业广告。重庆卫视 2010 年广告收入为 3 亿元。全国人大代表、重庆市市长黄奇帆介绍,重庆市政府弥补 1.5 亿元。

200

——全国政协委员黄少良说,中国目前排队等待申报世界遗产的名单已经达到 200 个,这些申遗项目完成至少要 200 年。不惜血本地搞申遗,这种"豪赌式"的政府行为必须得到遏制。

20%

——全国政协特别邀请人士、中国市长协会副会长陶斯亮透露,她连续



两年都提市长任期太短的问题。根据两年百个地级市的调查，发现能够任满一届的市长只有20%左右。

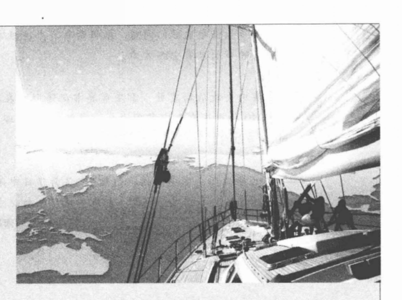
6000万

——中共中央政治局委员、重庆市委书记薄熙来在接受中外媒体采访时说，2010年重庆在全市范围内集中进行“三项治理”，干部两个月就上交6000万红包。

5900万

——2010年政协全体会议的花销数字。3月7日中午，全国政协办公厅新闻办公室通过手机短信将这个数据告诉了一位记者。

(南风窗，2010.3.23–4.5)



(二)"十二五":扬帆起航

谋划又一个新5年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出,在当代中国,坚持发展是硬道理的本质要求,就是坚持科学发展,更加注重以人为本,更加注重全面协调可持续发展,更加注重统筹兼顾,更加注重保障和改善民生,促进社会公平正义。



解析“十二五”的24道考题

“转变发展方式，最难难在什么地方？我以为难在两个方面：一是观念；一是创新机制和干部考核的标准……如果不彻底从根本上解决这两条，我们现在制订的计划也是难以实现的。”

在2011年全国“两会”结束之后的记者见面会上，温家宝总理以此回应了记者对“十二五”规划或将执行难的担忧。

这是来自中央最高决策层的判断。

决策与执行，两个最基本的政治概念。在地方，其执行与中央的决策之间，“雷声大，雨点小”的情况并不罕见。

大国治理，决策的执行力当然关键。地方执行力的强弱不仅决定了解决问题的能力，也决定了决策者的政治期望能否最后实现，最终决定经济社会的发展速度与质量。

为确保决策被执行，地方政府责任制或行政首长责任制，严格责任制甚或最严格责任制逐年被强调。从这个角度看，这个行政体制显然有它的优势。

当然，执行有执行的难处。换而言之，执行者有执行者的立场和考虑。执行者的局部立场与中央的全局利益并非总能时刻保持高度合拍。

这样，决策的形成过程显然不可忽略：在一个庞大而复杂的国度，如何于上下形成政治共识，如何使这种共识尽可能地回应和贴近中国的社会现实——这一切当然对能否“落实”影响重大。

那么，“十二五”规划所确定的经济社会发展主要指标会怎样实现？怎么考核呢？

观察中国的决策程序模式，“十二五”规划决策形成过程当然是一个很好的样本。

“五年规划编制过程比规划本身更为重要、更有意义。在我们这样一个拥有十几亿人口、30多个省区市和特别行政区、56个民族的国度，如何集中人民的智慧，形成政治共识和社会共识，是没有先例和成功经验的。”



作为国家规划专家委员会委员，清华大学国情研究中心主任胡鞍钢如此总结这个“世界上规模最大，参与人最多，程序也相对复杂的发展规划”。

规划形成:“先民主，后集中，再民主，再集中”

整个规划历时两年半，经历了11个步骤三个阶段。

规划制订的第一个阶段当然是基本思路的前期研究，这或许是国际上超大规模的前期研究。

“从2008年就开始进入到前期的研究，当时国家发改委委托设立了82个课题，进行公开招标，发改委正是基于这80多项研究的基础上，在2008年底形成了上报国务院和党中央的“十二五”规划基本思路。”胡鞍钢是其中一个课题的主要负责人，国家行政学院的教授汪玉凯也参与了行政体制改革部分的调研，全国70多家比较具有权威性的研究机构均参与其中。

在基本思路基础之上，2010年初，中央和国务院联合成立了“五年规划起草小组”，以温家宝总理为组长，李克强副总理为副组长。胡鞍钢发现，这与1995年很相似，当时是李鹏总理任组长，朱镕基副总理任副组长。“这样的安排使得我们的政策保持连续性、稳定性，并在继承的基础之上不断创新。”

这是第二个阶段，纲要框架的拟定阶段，准备纳入规划纲要的重要目标、重点任务和重大工程，对“十二五”规划的主要指标进行测算。更重要的是，也对支撑“十二五”时期发展的重大工程、重大项目等做了一些初步的安排，直到2010年8月底形成了规划的框架草案。

“2010年10月份召开五中全会，8月份才最终形成主题和主线，应该说主题和主线形成是非常晚的。”汪玉凯说，这中间经过了大量的调查研究。“起草小组的近百人，分成若干个小组，围绕规划的一些重大问题，在全国进行重点调研、召开座谈会，经过中共中央政治局两次讨论，再经过多次征求意见，最后才形成‘十二五’规划的建议稿提交中央十七届五中全会进行审议。”

在这个过程中，中央政治局、全国人大等各方面进行广泛调研。据公开报道，全国政协副主席、中国科技部部长万钢在参加政协委员分组讨论时透露，“国务院总理温家宝大概用了5次，每次用半天时间来听取意见和建议。副总理李克强大概用了10次会议，把所有的意见和建议给各个部委，才写出第一稿。”等到第五稿的时候，经过中共中央政治局常委讨论后，分发给各个省市。“各省市、各党派中央、各社会团体进行讨论提出了意见，温总理用了一整天的时间，听取这些意见后形成第六稿。”

这是一个和地方进行研讨、对话的过程。最后的建议稿中也广泛地采取了地方政府的一些意见。

十七届五中全会审议完后，温总理亲自组织了5次座谈会，分经济、科教文卫，涉及专家、企业家、工人、农民等社会各阶层、各民主党派。各方面形成意见后，开始制订“十二五”规划纲要的编制阶段。



"几经修改,虽然框架没有太大的变化,但文字的叙述已经发生了很大的变化,更多利益相关者的参与,使得最后反映了更多人的利益。"

胡鞍钢总结这一复杂的中国决策程序模式,大概经历了这样一个过程:先民主,后集中,再民主,再集中;意见分散,之后意见收列,进而意见对峙,最后形成共识。经过上上下下,反反复复,包括中央与地方的协调、中央与不同部门的协调。

当然,在胡鞍钢看来,在中国特定的条件下,如何处理好中央和地方的关系是"十二五"决策中的一个关键问题。

"在规划制订过程中,国家发改委要分别到各地方开片会,又组织开规划会议若干次,各省分管的副省长和发改委主任都会参加。"

当然,中央和地方的一些想法还是会不一样,例如地方想增长快,中央则希望速度能慢下来。

汪玉凯认为,"中央与地方在一些问题上有分歧是必然的。但在达成'科学发展主题,转变经济发展方式主线'这个共识上是没有问题的。"

"可以说,我们已经逐渐建立了一个中央与地方协商的制度化机制。"在将中国的"十二五"规划纲要与1月25日发表的美国总统奥巴马国情咨文作一比较之后,胡鞍钢得出了"中国远比美国在决策机制上更加制度化、更加科学化、更加民主化"的结论。

他认为,奥巴马的国情咨文最大的问题在于"没有和地方协商"。这直接导致了咨文中的相关政策遭到一些州的明确反对。

增加中央与地方之间的协商,对决策的最终实现显然重要。在胡鞍钢的对比分析中发现,"九五"、"十五"和"十一五"三个五年里,各项目标的完成程度分别为75%、64.3%和86.4%,"在这个改进的过程之中,增强协商很重要"。

当然,协商的过程中,地方的意见和诉求在多大程度上被采纳,视乎情况而定。

"约束性指标"的缜密细化分解

如何使宏大规划在中国960万平方公里土地上落地并顺利实现,这当然是一件考验中央政府智慧的事情。

"十二五"规划力求解决经济社会发展中的三个核心问题,即"不平衡、不协调、不可持续"的问题。这三个核心问题的解决最后浓缩到了24个核心指标上,12个预期性指标、12个约束性指标。相比"十一五"的8个约束性指标,又进一步增加了4个。

从"十一五"22个核心指标的完成情况来看,全部的约束性指标基本完成。有3个预期性指标没有实现,分别是:服务业增加值比重、服务业就业比重、研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重,一定程度上意味着经济发展方式的转变尚不理想。

"十一五"的第二年末,国务院批转了节能减排统计监测及考核实施方案和办法,包括《单位GDP能耗统计指标体系实施方案》、《单位GDP能耗监测体系实施方案》、《单位GDP能耗考核体系实施方案》和《主要污染物总量减排统计办法》、《主要污染



物总量减排监测办法》、《主要污染物总量减排考核办法》。

在这些方案和办法中，最核心的精神是：将能耗降低和污染减排完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系，作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容，实行严格的问责制。

节能减排目标逐级分解，问责令由中央层层往下传达，最后的责任主体是地方各级政府。到了县一级，问责令被简化成：完成或撤职。

在完成约束性指标这样的强制性任务上，中国行政体制拥有优越性。

“十二五”开局，在与记者的见面会上，国家发改委主任张平表态：“有一点是明确的，作为约束性的指标，我们要分解责任，要把节能减排的责任分解到各个地区，分解到有关的企业，这是一个硬约束、硬要求。而且在将来，我们实施‘十二五’规划的评价指标体系中，也要把这个作为一个重点，明确责任。”

环保部副部长张力军也传达了同样的信息：全面落实各级政府的环保目标责任制，要把责任落实给地方政府，考核地方政府不仅是要考核GDP，也要考核地方各级政府的环境质量改善情况。

当然，规划完成之后，节能减排、森林增长、城镇保障房等约束性指标的落实，仍然是一个协商的过程，经由中央和地方政府多次沟通、磨合之后方能确定。

2月末，在全国保障性安居工程工作会议上，中央与各省级政府签订了保障房的目标责任书，将1000万套的保障性住房建设任务分解到各地。

中国房地产研究会副会长顾云昌向《中国经济周刊》介绍：“先是由地方向中央上报，中央根据当地政府的住房状况、财力状况来进行调整，来回反复数次，最后确定各省的任务分配，各省再分配到各市县。中央与各省签责任书，各省再与各市签责任书，这样层层分解。”在任务分配的过程中，地方政府难免会讨价还价。例如，缺钱的地方可能会说钱不够，要求多补助一些资金；发达地区可能会提出土地紧缺的难题等等。

地方的执行困难确实被听取，但并不一定完全遂其所愿。

一旦落实了之后，便要实行严格的问责制。住房城乡建设部副部长齐骥日前在答新华社记者问时表示，国务院已经进一步细化了约谈问责的标准和程序：先是约谈，对保障性安居工程建设进度缓慢、租售管理和后期使用监管不力的，有关部门要约谈省级及有关城市政府负责人。其次是报告和问责，对未能完成保障性安居工程目标任务的省级政府，要向国务院作出报告；有关部门要视情况，根据有关规定对相关负责人进行问责。

“十二五”期间，森林增加约束性指标相比“十一五”，落实到地方政府的责任与约束力明显增强。“十一五”期间，森林增长虽已纳入约束性指标，但并未分解到各地对地方政府进行责任考核。

国家林业局副局长张建龙接受《中国经济周刊》采访表示：“为确保‘十二五’森林覆盖率增长目标实现，森林覆盖率、森林蓄积量将被纳入各级政府的任期目标考核指标，加大考核力度，强化各级政府保护发展森林资源的责任。”



像节能减排指标那样,“十二五”期间森林增长指标也要被分解到各省,签订责任书,再层层分解落实到地方。国家林业局相关负责人向《中国经济周刊》透露,森林增加指标的初步分解已经完成,但目前仍在与地方政府进行最后的协商、核实、调整,方能敲定。届时,国家林业局将与各省份逐一签订责任状。

民生指标的政绩考核

“这一次,民生职责都具体化、指标化了,而且规定得非常细微,这是过去的规划(计划)中所没有的。这就意味着考核的指挥棒方向也会发生变化。”汪玉凯分析,无论是节能减排、保障性住房等民生性指标,还是经济结构的战略性调整指标,地方的压力都将比较大。

他的这一判断在《中国经济周刊》对地方政府官员的采访中得到了印证。

五大连池市市长徐飞接受《中国经济周刊》采访时表示,“只要有指标就会有约束。因为只要有指标就会有排队,有排队至少就存在一个面子问题,也是一个约束力。有约束就有压力。”

地方官员的担忧很多:产业结构矛盾突出、自主创新动力不足是转型的难点;节能减排的刚性约束越来越严,空间却越来越小;如何在比过去低的增长速度下解决就业压力问题以及解决保障性住房等民生保障带来的财政压力问题等等。

这对地方政府尤其是欠发达地区政府当然是极大的考验。

亳州市委负责人告诉《中国经济周刊》,“十二五”期间,该市经济加快发展与环境容量指标小的矛盾突出,作为传统农业大市,受工业欠发达、历史容量基数低影响,2010 年全市二氧化硫控制指标仅占全省的 1.3%, 化学需氧量控制指标仅占全省的 2.7%,难以满足工业经济加快发展的需要。与此同时,污水处理厂管网建设不配套,环保投入历史欠账较多。工业企业、特别是大企业少,节能调控手段单一,节能空间较为有限。

“你想着为老百姓办事的时候,中央给你一块钱,你自己还得有一块钱。现在一些欠发达地区,不是发展快了,而是发展慢了,其中核心的问题还是为了解决钱的问题,因此还是要搞 GDP,搞财政收入的增长。”一位来自欠发达地区的市长向《中国经济周刊》坦言。

地方有地方的难处,地方也有地方的考虑。像单位 GDP 能耗这样的约束性指标,分母就是 GDP ,“把分母做大,能耗下降压力相对就小”。

在各种原因之下,全国的大部分地区把 GDP 做大的冲动依然存在。重庆、黑龙江、广西、贵州等不少中西部、东北省市均提出,“十二五”期间 GDP 总量及人均 GDP5 年翻番的目标。这意味着“十二五”期间,这些地方仍要实现两位数的年增幅,远高于“十二五”预期的 7%。

回到温家宝答记者问上,彻底转变唯 GDP 的观念,制定更全面的政绩考评体系,当为实现“十二五” 转型难题的破解之道。



"一些主要的约束性指标在未来可能会进行年度评估,这比原来的中期评估和末期评估强化了约束力。"胡鞍钢透露,温总理在今年"两会"期间政协的分组会上也谈到了这个问题。

另一方面,"十二五"规划中已经提出,要弱化对经济增长速度的评价考核,强化对结构优化、民生改善、资源节约、环境保护等目标任务完成情况的综合评价考核。

徐飞说,官员观念的转变已经是势在必行了,因为政绩考核这个指挥棒将要从纯粹的经济指标考核转到综合性指标考核。"但过去这些年粗放发展的观念已经根深蒂固,要向科学发展转型,绝不是'十二五'规划一出来就能迅速转型的,它需要地方的思想与中央的思想同步跟进,同时还需要中央的配套政策能够助推。"

项目和资金,这当然是地方的愿望。"地方的积极性需要这个来调动。一个国家要转型,不只是思想和规划上转型,中央的资金和项目要进行引导,考核体系得要跟进。有时候地方是在观望。"前述欠发达地区官员对《中国经济周刊》说。

事实如此,在胡鞍钢的观察中,"这个规划要想在中国960万平方公里落地,必须有两手,一个是软抓手,就是政策,第二个是硬抓手,就是国家重大项目。"

他乐观预计"十二五"末期指标完成程度会超90%,"十二五"约束性指标基本都能完成。而一些预期性指标因相比之下缺乏强制性,完成或将比较艰难。

从《纲要》中24个经济社会主要指标的属性来看,有15个指标是"十一五"规划保留的指标;新增指标有9个,全部是民生指标和绿色指标,例如首次增加了人口预期寿命、城镇保障性安居工程建设、城乡三项基本医疗保险参保率、森林蓄积量、氨氮等主要污染物排放、非化石能源占一次能源消费比重、每万人口发明专利拥有量等。

《纲要》的24个主要指标中,专家预测最难完成的是两个预期性指标:服务业增加值比重、研究与试验发展(R&D)经费支出占国内生产总值比重,最重要的原因是缺乏约束性。

"十一五"规划预期服务业增加值比重要从40.5%提高到43.5%,提高3个百分点,以便完成从工业为主导的产业格局,变成服务业为主导的产业格局,但实际结果只完成了2.5个百分点。

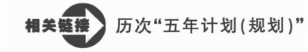
尽管过去5年R&D经费投入总量显著增长,但实际结果只提高了0.5个百分点,2010年仅达到1.75%,未达2.0%和预期目标。据此估算,"十一五"期间我国R&D投入欠账达3091亿元。

而对于地方政府来说,责任压力最大的五个"紧箍咒"是:单位GDP能耗、单位GDP碳排、主要污染物排放、保障房建设、森林增长。

(本文有删节)

(郭芳,胡雪琴.中国经济周刊. 2011.03.29)





历次“五年计划(规划)”

第一个五年计划(1953—1957 年)

主要任务:集中力量进行工业建设;发展农业生产合作社、手工业生产合作社;把资本主义工商业纳入多种形式的国家资本主义轨道。

第二个五年计划(1958—1962 年)

主要任务:完成社会主义改造。

第三个五年计划(1966—1970 年)

主要任务:把国防建设放在第一位,加快三线建设,逐步改变工业布局;发展农业,逐步改善人民生活。

第四个五年计划(1971—1975 年)

主要任务:集中力量建设大三线强大的战略后方;加速农业机械化的进程;狠抓钢铁、军工、基础工业和交通运输的建设;大力发展新技术,赶超世界先进水平。

第五个五年计划(1976—1980 年)

主要任务:把农业搞上去,把燃料、动力、原材料工业搞上去,到 1980 年要基本实现农业机械化。

第六个五年计划(1981—1985 年)

主要任务: 进一步解决过去遗留下来的阻碍经济发展的各种问题,取得实现财政经济状况根本好转的决定性胜利。

第七个五年计划(1986—1990 年)

主要任务:使改革更加顺利地展开,基本上奠定有中国特色的新型社会主义经济体制的基础。

第八个五年计划(1991—1995 年)

主要任务: 进一步解决过去遗留下来的阻碍经济发展的各种问题,取得实现财政经济状况根本好转的决定性胜利。

第九个五年计划(1996—2000 年)

主要任务: 全面完成现代化建设的第二步战略部署,2000 年实现人均国民生产总值比 1980 年翻两番;基本消除贫困现象,人民生活达到小康水平;加快现代企业制度建设,初步建立社会主义市场经济体制。

第十个五年计划(2001—2005 年)

主要任务:正确处理改革、发展、稳定的关系;遵循速度和效益相统一的原则,推进经济增长方式的转变;充分发挥市场机制的作用;坚持可持续发展战略;逐步缩小地区间的发展差距。



第十一个五年规划(2006—2010年)

主要任务:全面贯彻落实科学发展观。坚持"六个必须"原则:即必须保持经济平稳较快发展,必须加快转变经济增长方式,必须提高自主创新能力,必须促进城乡区域协调发展,必须加强和谐社会建设,必须不断深化改革开放。

(董彦.中国报道,2010.9)

解码"十二五"规划纲要:开创科学发展新局面

2011年3月5日,摆在全国人民面前的这份"十二五"规划《纲要》,编制历时两年半,是一个在党中央、国务院直接领导下编制的五年规划,是一个充分发扬民主,集思广益,充分体现全国人民共识的五年规划,是以中共十七届五中全会"建议"为基本依据,是"建议"的具体化和展开。

它的基本定位是:阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。按照上述定位,《纲要》充分体现了战略性、前瞻性和指导性。

现在,如何评价"十二五"规划《纲要》呢?它为中国未来五年发展描绘了一幅什么样的蓝图和行动路线呢?我们如何分析和认识中国未来的发展走向?有哪些重大的发展趋势?与"十一五"规划相比它有哪些继承之处,又有哪些创新之处?与"十一五"规划首次提出科学发展观相比,有哪些落实科学发展观的重要创举?如何体现开创科学发展的新局面?有哪些突出的亮点?

笔者从总体布局、主要特征、创新之处等角度对"十二五"规划《纲要》(草案)作一简要评价。最后还将《纲要》与1月25日刚刚发表的美国总统奥巴马国情咨文作一比较,发现中国远比美国在决策机制上更加制度化,更加科学化,更加民主化,充分显示了中国独有的社会主义民主制度的优越性和国际竞争优势。



可以说,《纲要》是一部社会主义国家的社会主义发展规划,因发展而支撑和强化了社会主义因素,因社会主义因素而获得更加科学、更加全面的发展。无论是从历史比较看,还是从国际比较看,它所体现的中国特色的现代化发展道路的独特性越来越明显,旨在"共同发展、共同分享、共同富裕"的社会主义因素越来越凸显,这正是全体人民的根本利益和最大利益。

五大特征:开创科学发展新局面

继承中创新,充分体现科学发展的主题,始终贯穿着转变经济发展方式的主线。

党的十七届五中全会《建议》明确提出,"十二五"规划要"加快转变经济发展方式,开创科学发展新局面"。规划的主题、主线是整个规划的灵魂,纲举目张,《纲要》的指导思想、发展目标、政策导向、主要任务等都充分体现了科学发展的主题,始终贯穿着转变发展方式的主线,回答了什么是科学发展新局面,如何开创,靠什么开创;也回答了怎么转变经济发展方式,如何转变,靠什么转变。成为引领中国未来五年发展的清晰蓝图和全国人民共同奋斗的行动纲领。

"十二五"规划成为首部明确提出科学发展为主题的规划,这成为《纲要》的最鲜明的特征,也成为继承"十一五"科学发展思路基础上的最大创新。

从《纲要》中 24 个经济社会主要指标的属性来看,有 60.7%的指标是"十一五"规划保留的指标;新增指标有 9 个,全部是民生指标和绿色指标,例如首次增加了人口预期寿命、城镇保障性安居工程建设、城乡三项基本医疗保险参保率、森林蓄积量、氮氧化物、氨氮单位国内生产总值二氧化碳排放降低、非化石能源占一次能源消费比重、每万人口发明专利拥有量。

这体现了"十二五"规划在继承和延续"十一五"科学发展思路基础上,坚持当前和长远、2015 年和 2020 年的有机结合,进一步强化了转变经济发展方式的要求,以及开创科学发展新局面的要求。

发展内容更为协调,是首部"六位一体"全面建设规划。

从《纲要》的顶层设计和篇章布局来看,与"十一五"规划相比,"十二五"规划的内涵与内容大为扩展,成为内容更为丰富,各方面更为均衡的"经济建设、政治建设、社会建设、生态建设、文化建设、国防建设",从而形成"六位一体"社会主义现代化建设总体布局的五年规划。

"十二五"规划《纲要》共 16 篇,比"十一五"多了 2 篇;共 62 章,比"十一五"多了 14 章。新增加的内容主要是充实了经济建设以外的其他五大建设的内容。其中社会建设新增 7 章,生态建设新增 1 章,政治建设新增 2 章、文化建设新增 2 章,国防建设新增 1 章,港澳台新增 1 章,共新增 15 章,由于最后一篇建立健全规划实施机制由 3 章压缩为 2 章,因此总章数新增 14 章。

社会建设的内容大大拓展,"十一五"只有 1 篇,共 5 章,"十二五"变为 2 篇(第八篇改善民生,建立健全基本公共服务体系;第九篇和谐有序,加强和创新社会管理),



共12章，新增7章。

生态建设的内容也更为充实，“十一五”规划为5章，“十二五”规划为6章，增加了“加强水利和防灾减灾体系建设”1章，并首次明确提出“积极应对全球气候变化”，作为该篇的第1章。

政治建设、文化建设、国防建设的内容也得到了进一步充实，“十一五”规划都分别只有1章，而“十二五”政治建设为3章、增加2章；文化建设3章、增加2章；国防建设2章、增加1章。

这表明，中国“六位一体”的社会主义现代化建设蓝图越来越全面，各个方面的发展关系将越来越协调，中国正在进入全面建设、全面发展、全面开放、全面创新的新时代，独创了崭新的“中国之路”。

积极应对生态环境与气候变化挑战，是首部绿色发展规划。

《纲要》的另一个突出特点是成为中国的首部绿色发展规划，成为21世纪上半叶中国绿色现代化的历史起点，也是中国参与世界绿色革命的行动方案规划。绿色发展成为生态建设的原则，就“绿色发展，建设资源节约型、环境友好型社会”专设一篇。

首先绿色指标的比重大幅度上升，资源环境指标“十一五”为7个，占27.2%；“十二五”为8个，占33.3%。如果以实际指标数来看，“十二五”资源环境指标达12个，占了42.9%。另外，还有1个提高服务比重，以及4个教育科技指标，这些指标都间接促进了绿色发展，绿色发展的直接指标和间接指标达到了17个，占60.7%。

其次，首次明确提出积极应对全球气候变化，制定了到2015年单位GDP二氧化碳排放减少17%的量化指标，提出了增加森林覆盖率、林木蓄积量量化指标。

第三，明确了绿色发展的激励约束机制。首次将深化资源型产品价格和环保收费改革(第四十九章)作为五年规划改革攻坚的方向。要求强化节能减排目标责任考核，合理控制能源消费总量，把绿色发展贯穿经济活动的各个环节。

第四，进一步明确主体功能区战略，促进生态保护与修复。对限制开发区、禁止开发区实施严格的生态保护，保障生态安全，实施专项生态修复工程，呵护九百六十万平方公里国土的生态环境，为中华民族子孙后代留下美好的绿色家园。

共享发展成果，是首部改善民生规划。

《纲要》的另一个突出特点是改善民生成为最突出的“重头戏”，堪称中国的首部改善民生五年规划，充分反映了“共同发展、共同分享、共同富裕”的社会主义理念，进一步满足全体人民对社会主义因素的巨大需求，充分体现依靠社会主义制度集中力量办民生大事的优越性。

首先，提出了居民收入增长高于经济增长的量化指标，要求城镇居民可支配收入，农村居民纯收入增长率要大于7%，不但高于“十一五”的5%年增长率的预期目标，同时也高于GDP增长率(7%)的预期目标，这充分反映了经济增长成为“富民”目标的手段和途径。

其次，明确将坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点



和落脚点,还专门提出了改善民生行动计划。包括以下10项内容:(1)扩大城乡就业规模;(2)提高最低工资标准;(3)提高养老保障水平;(4)提高医疗保障水平;(5)提高城乡低保标准;(6)减轻居民税收负担;(7)减少贫困人口数量;(8)实施保障性安居工程,全国保障性住房覆盖面达到20%,土地出让净收益用于保障性住房建设,各类棚户区改造比例不低于10%;(9)调整国有资本收益分配:逐步将国有资本收益比例提高到25%左右,新增部分主要用于社会保障等民生支出;(10)完善就业和社会保障服务体系。这对于工人、农民等人民大众特别是中低收入人群来说,是最实惠、摸得着、看得见的共享发展的"富民"工程,也是社会主义共同富裕原则的最好体现。

政府职能进一步转变,是首部公共服务规划。

《纲要》的另一个突出特点就是更为强调政府的公共服务职能与公共服务责任。首先是约束性指标已经占了一半。24个主要指标中,预期性指标12个,主要集中在经济发展、结构调整和科技进步上;约束性指标由"十一五"的8个增加到12个,主要集中在改善民生和节能减排方面,由原先的比重36.4%提高到50%,有利于引导各方面把工作重点放到推动科学发展和加快转变经济发展方式。

其次,从各类指标的构成看,社会类指标比重达到了87.5%,如果以实际指标数来计算,社会类指标达到了26个,占总数28个的90%,可以说"十二五"规划基本成为公共服务规划。经济增长指标进一步弱化,删减了人均GDP指标,经济增长率指标值为7%,比"十一五"降低0.5个百分点,同时在对地方考核中还首次提出要"弱化经济增长速度"的要求。

第三,《纲要》将公共服务放在突出的位置,解决好人民群众最关心的基本公共服务、就业、收入分配、医疗卫生、住房保障等问题放在更加突出重要的位置。对社会关注的热点、焦点问题给出了明确回答,并提出了解决方法和途径。

六大亮点:思想和实践持续创新

首次将政策导向专章论述,政策导向更清晰、更具针对性。

《纲要》专章论述了十个方面的政策导向,是延续"十一五"规划"六个立足"基础上的又一次创新,旨在进一步阐述:如何科学发展,怎样转变经济发展方式。使得《建议》提出的主题、主线、发展目标与主要任务、具体项目政策之间衔接更为紧密,是使得规划更具针对性,也更具操作性的"干货"。

首次明确提出建立健全基本公共服务体系,并单设一篇。

明确要求提升基本公共服务水平,通过实施就业优先战略、合理调整收入分配关系、健全覆盖城乡居民的社会保障体系、完善基本医疗卫生制度、提高住房保障水平,来促进民生改善,建立健全基本公共服务体系。首次专章讨论调整收入分配关系、提高住房保障水平。

构建惠及全民的公共就业服务,社会保障、保障性住房、义务教育、基本医疗卫生、公共文化体育、福利救助服务体系。人人享有基本社会保障,人人享有基本医疗卫



生服务,人人都能安居乐业,不让一个孩子上不起学。

这表明发展成果为全体人民共同分享,人人享有基本公共服务,这正是社会主义初级阶段的基本目标和重大任务。这就需要通过五年规划,各级政府履行这一核心职能。

首次将社会管理单设一篇,提出创新社会管理体制机制,加强社会管理能力建设。

"十一五"规划社会管理内容只有两章,"十二五"规划独立成篇,并分为5章,从创新社会管理体制、强化城乡社区自治和服务功能、加强社会组织建设、健全维护群众权益机制、加强公共安全体系建设5个方面来加强和创新社会管理体制。

这一更为完善的社会管理体制、机制的政策设计,从根源上来解决影响社会和谐稳定的问题,推动形成社会自我组织、自我管理、自我调节的机制,形成保持社会安定有序和充满活力的长效机制。更加合理界定政府与社会的关系,加快服务型政府建设,在服务中实施管理,在管理中体现服务。

首次充分体现了五年规划的空间性。

以前的五年计划都是时间性规划,即对未来五年某一方面的规划,"十一五"规划首次引入空间的概念,提出了主体功能区战略,而本次规划中空间的概念得到更为充分的体现,主体功能区的战略布局更为明确,首次使用彩图的形式来体现生态安全战略、高速公路、快速铁路的全国空间分布,使人一目了然,使人民振奋,使国际社会震惊。

提出若干新的发展战略。《纲要》提出了许多新的发展战略,这反映了五年规划政策知识的集体学习、集成创新的最新成果。例如,首次在五年规划中明确实施就业优先战略;首次明确积极参与全球经济治理和区域合作;首次提出"推进军民融合式发展";首次要求同步推进工业化、城镇化和农业现代化;首次明确基本公共服务均等化的范围和内容。

首次将"深化合作建设中华民族共同家园"单独成篇。

《纲要》将港澳台单列一篇,并分两章分别设计,更好地体现了从中华民族根本利益出发,推进"一国两制"实践和祖国和平统一大业的要求,表达了中华儿女建设中华民族共同家园的美好心愿和时代主题。

深化内地与港澳经贸合作,首次从国家规划角度确定"巩固和提升香港国际金融、贸易、航运中心的地位"和"支持澳门建设世界旅游休闲中心,加快建设中国与葡语国家商贸合作服务平台"。首次列出"粤港澳合作重大项目"。

推进两岸关系和平发展,全面贯彻两岸关系的六点意见。落实两岸经济合作框架协议,促进双向投资,加强两岸文化、教育等领域交流合作。

一大创新:中国规划决策机制化

中国的五年规划编制、实施与评估,构成了一个不断全面认识中国、深刻分析中



国、精心设计中国、科学发展中国的“政策循环”。“十二五”规划《纲要》是关于中国科学发展方向、战略、目标、政策的“集大成”，是党中央、国务院以及全社会集体学习、集体创新、集体智慧的最新成果，是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，它预示着中国未来五年的发展将迈上一个新的台阶，将基本纳入科学发展轨道，全面开创科学发展新局面。

五年规划编制过程比规划本身更为重要，更有意义，也包含国际意义。在我们这样一个拥有十几亿人口、30多个省区市和特别行政区、56个民族的国度，如何集中人民的智慧，形成政治共识和社会共识，是没有先例和成功经验的，完全是在党中央、国务院正确领导下，“摸着石头过河”，不断推动五年规划编制的制度化、科学化、民主化。

（胡鞍钢.瞭望，2011.03.07.）



二、"2011"热点透视

(三)中共中央十七届五中全会:转型攻坚,化蛹成蝶

十七届五中全会集中讨论审议"十二五"规划建议,勾勒出我国未来五年经济、社会、民主民生方面的发展路径与图景,为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。展望未来五年,以党的十七届五中全会召开为标志,中国共产党站在历史的新高度为中国长远发展绘就新蓝图。



中共中央十七届五中全会拟推五年规划“转型”

距离中国2020年全面建成小康社会只有两个“五年规划”期了。

2011年7月22日，中共中央政治局决定，10月在北京召开中共中央十七届五中全会。这意味着，8月到10月间，中共中央今后一个时期最重要的事，将在这次五中全会上初见端倪。

这次全会的核心内容，是通过一份重要的文件，即《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》(下称《建议》)。

日前，官方媒体新华社公开预测了会议的四大热点，这个离会议举行还有近3个月的举动，凸显中共高层对议程内容可能已达成相当程度的共识。

由“国强”到“民富”

中国五年一度制定发展规划，既是经济和社会发展蓝图，又是政治治理的主线，因为通常制定完五年规划，接着就是领导层换班。

启动于2008年年中的“十二五”规划目标锁定极为清晰。2008年11月的国家发改委一次动员会，将“十二五”时期视为深化重要领域和关键环节改革的攻坚时期，并明确“十二五”规划的任务是解决经济社会发展的突出矛盾和问题。这是在五年规划中首次将“改革”突出到“发展”的前面。

中国绿色发展与“十二五”规划前期研究专家委员会主要成员、清华大学教授胡鞍钢说，2011年2月份，胡锦涛专门提出了一个重要的命题，就是加快经济发展方式转变的思路和八大举措，作为中国今后三十年，特别是“十二五”规划的主线。

但目前的中国，经济与社会问题的纠葛比五年前更为复杂。实现社会公平正义本身已内化成为解决经济新动力的一部分。

发改委副秘书长杨伟民一度申言，“十二五”规划与此前的规划有着本质的差别，过去的规划追求“国强”，“十二五”规划则追求“民富”。



这意味着，十七届五中全会尽管与往常一样审议的是新的国民经济和社会发展五年规划，但讨论更多的将是围绕社会发展而非国民经济。

2010年6月7日至8日，在国家发改委"十二五"规划专题研究班上，7个司局向各省区发改委代表分别详述了十二五规划的7个改革重心：收入分配改革，垄断行业改革，行政管理体制，事业单位改革，资源性产品价格改革，财税体制改革，金融体制改革，一一指向经济问题的非经济部分。

另据胡鞍钢了解，在"十二五"规划中，对约束型经济指标的考核，经济类发展指标权重将从60.7%降至22.7%，社会发展指标将从39.3%提至77.3%。

进入诉求表达最后时期

按惯例，五年规划包括纲要、数十个专项规划、区域规划及其他行业规划。编制工作一般要经过前期研究、形成基本思路、研究提出规划框架和起草规划草案几个阶段。

在前期研究环节，2008年11月，国家发改委会提出了一个包含8个领域39个题目的《"十二五"规划前期重大问题选题指南》，以委托招标方式引进民间思想。目前，基本完成课题验收。

于各项课题研究稍后进行的是专项规划。2009年9月，国家发改委召开全国"十二五"规划编制工作电视电话会议，动员和部署"十二五"规划编制工作。如中科院工程热物理研究所，经温家宝总理及国家发改委确定，牵头组织编写国家发改委"十二五"能源领域节能专项。

而"十二五"规划的纲要，历经前期研究和基本思路形成，以专项规划为支撑，已进入规划框架阶段。

但十七届五中全会，要审议的是"建议"而非"纲要"。中共中央建议稿的文本，是在"十二五"规划起草组的基础上进行总结提炼的。但作为指导性文件，又要不同于"十二五"规划文件，着重于框架的搭建、路线的梳理。

为迎接十七届五中全会的审议，2010年初，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》起草小组成立，这个小组由国务院总理温家宝亲任组长，组员由来自各省市和相关部门的数十位领导干部、专家学者组成。

根据安排，7、8月间，领导层将会商《建议》初稿，基本定案后，提交各方征求意见。因此，近期是各方诉求表达最频繁的最后关头。

起草中的中共中央建议文稿，大致会包括四方面内容，即对"十一五"进行全面总结，对"十二五"展开时面临的形势作出分析；二是对"十二五"未来五年发展的总体展望；三是确定"十二五"的指导思想和发展目标；四是罗列"十二五"期间的主要任务。

十七届五中全会后，依据《建议》所反映的执政党的意志，"十二五"规划纲要正式进入起草阶段，并相应成立由发展改革委、教育部、科技部、财政部等有关部门负责人组成的国务院"十二五"规划纲要起草组。



“十二五”规划草案出来后，一般还要经历全国人民建言献策、专家委员会进行论证，国务院会议进行讨论修改等流程，最后提交明年的全国“两会”通过。

会前“门市”

按照惯例，在中共中央全体委员会议作出一个集体决策之前，需要中央领导赴各地做实证调查研究，实现“从群众中来到群众中去”的决策程序。

中央党校教授叶笃初介绍，一般情况下，中央领导去地方考察将完成三个任务：一是每当做集体决定前都要验证原来手中所掌握的信息，了解准确度如何；二是了解原先拟订的方案和判断是否可行；三是取得地方各界的认同。

在2005年的十六届五中全会前，中央领导掀起了地方调研的高潮。但似乎别样的是，2010年至今，调研更多的是国家发改委带队。

发改委为“十二五”规划的连续调研，再次掀起了地方参与热情。地方知道，一旦项目进入国家五年规划，就意味着未来五年内资金和投入将不再是问题。

目前，重庆要国家将西三角列入“十二五”规划，四川制定中的成渝经济区为争取列入国家“十二五”规划，正在紧锣密鼓地推进。吉林也在争取把“长吉图”开发开放先导区建设和吉林改革发展的一些重大问题纳入国家“十二五”规划。

以区域经济的方式挤进国家“十二五”规划，仅是方式之一，而更多的省市采取直接提前上马“十二五”规划的项目，以此保证入围。如海南省与广东共建的琼州海峡跨海通道项目建议书已经递交国家发改委。6月，海南省省长罗保铭称，该项目规划力争能够列入“十二五”规划。

地方政府的热情，显示了一个根深蒂固的逻辑：规划中的项目能否完成，依然是衡量过去五年经济和社会发展是否成功的重要标准，蕴含着或将突破中央对五年规划新意图的风险。

事实上，中国已经提前一年完成了“十一五”增长目标。据介绍，过去四年（指2006—2009年），中国已累计完成“十一五”规划预期目标的104.6%。

鉴于每个五年计划（规划）的增速基本都超额完成，一位参与“十二五”规划课题研究的专家提醒地方，经济增长已不再是国家所看重的五年规划重心。

（本文有删节）

（罗科.凤凰周刊，2010.24）



回归改革语境　推进经济社会转型

中国共产党十七届五中全会10月15日至18日在北京召开。新华社此间发表述评指出，胡锦涛总书记在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上，明确提出全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革，努力在重要领域和关键环节改革上取得突破；温家宝总理近期在不同场合，多次提到政治体制改革与经济体制改革的互动关系。这些论述，让人们对未来五年协调各领域改革包括政治体制改革充满了期待。

在十七届五中全会召开之前，中央媒体援引多位权威党建专家的意见，对会议的议题作出预测。中共中央编译局副局长俞可平认为，十七届五中全会将拉开新中国第三个30年的改革大幕，除了在经济领域，改革的重点将主要发生在社会政治领域。中共中央党校党建部主任王长江认为，改革进入深水区后，不触及政治体制的问题，想继续向前就很难，比如民生问题，好像和民主没有关系，“但是民生问题不就是财富分配问题吗？如果政治体制本身存在很大问题，权力分配的方式不科学，政治体制的架构不合理，何谈公平？”在中央领导人近来频繁触及深层次改革话题的背景下，社会各界希望十七届五中全会就政治体制改革作出部署，由此协调未来五年各领域改革全面推进充满期待，可以说是再自然不过了。

在不少人心目中，政治体制改革是一个不便言说的“敏感词”。其实，怀有这种“神秘感”是大可不必的，眼下应当为政治体制改革“去神秘化”，使其回归到一个正常、清晰的改革语境之中。早在20世纪80年代，邓小平就多次强调政治体制改革的重要性：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。”(《在全体人民中树立法制观念》，1986年6月28日)党的十六大报告和十七大报告等重要文件多次强调，要积极稳妥地推进政治体制改革。事实上，中国近年来在国家领导制度、选举制度、立法制度、决策制度、司法制度、监督制约制度等方面的改革逐渐深化，如在重点推进行政管理体制改革方面，加快政府职能转变，实行大部门体制，建立法治型、责任型、服务型政府，这些都是



政治体制改革方面具体而实在的内容，不应当有什么“敏感”之处。

必须看到，与其他方面的改革一样，推进政治体制改革，也有一个清醒认识现状和努力把握机遇的问题。政治体制改革的机遇有时“可遇不可求”，因此需要我们格外珍惜并勇于抓住机遇，顺时应势，有所作为。当前，中国的市场经济和社会发育都发展到了一定的水平，继续推进经济、社会、文化等领域改革需要解决的一些深层次问题，以及社会整合、国家崛起和民族文化复兴的伟大目标，都向政治体制改革提出了迫切的要求。这些都意味着，政治体制改革既面临着较好的机遇，也存在着机遇稍纵即逝、失之难再的挑战。

据参与“十二五”规划调研的专家介绍，按照中央关于“十二五”的基本思路，未来五年中国将开启经济与社会的双重转型，以转变发展方式和调整经济结构为主线，部署经济社会“从外需向内需”、“从高碳向低碳”、“从强国向富民”的三大转型。不难想见，在推进三大转型的过程中，必然要开掘出有关政治体制改革的课题，为深化政治体制改革提供现实的动力；另一方面，三大转型已经面临并将继续遇到的一些问题、困难和阻力，也需要进一步深化政治体制改革，加强对公权力的监督制约，扩大公民有序的政治参与，保障宪法和法律赋予公民的各项自由和权利，通过这些改革措施来加以解决。

“没有政治体制改革的保障，经济体制改革的成果就会得而复失，现代化建设的目标就不可能实现。”（温家宝语）中国改革开放三十多年来，既有大力推进政治体制改革而使改革开放得以深入的经验，也有因政治体制改革不力而影响和延误改革开放的教训。我们应当认真汲取这些经验和教训，遵循改革的正常逻辑和客观规律，以高度的政治责任感和现实紧迫感，以高超的政治智慧和科学的操作技艺，坚定地将政治体制改革推向新的水平。

（尹大力.北京青年报，2010.10.18）



(四)食品安全:“乱象”丛生

从三聚氰胺奶粉到化学火锅底料，从瘦肉精火腿肠到染色馒头，从硫磺生姜到福尔马林血旺，问题食品此起彼伏，一次次挑动着人们脆弱的神经。政府屡屡强调严厉打击，但是却按下葫芦浮起瓢。食品安全问题，到底如何整治？



中央高层推动食品安全治理

食品安全问题似乎是当下中国最热门的一幕丑剧。瘦肉精事件尚未平息，4月，上海染色馒头又像一颗重磅炸弹引爆全国；随后接棒的则有温州毒馒头、广东墨汁粉条、辽宁毒豆芽等。常年风起云涌的食品安全事件，像一双双粗重的钢琴手，一次次肆虐地撩拨着人们敏感的神经。

似乎与以往的任何重大食品事件雷同，上海染色馒头事件的处理同样遵循“权威媒体揭露、相关领导表态、几个部门突击、若干人员服罪、过段时间冷却”的五段式套路，戏法陈旧老套，别无新意。但由于此事发生在代表中国发展最高水平的城市之一上海，发生在日常消费量最大的主食之一馒头，更由于此前一系列重大食品安全事件所积蓄的民怨，使得上海染色馒头事件可能具有某种分水岭的意义。

正如该事件发生两天后的4月14日，温家宝总理即对此类事件发表严重看法，称这些恶性食品安全事件足以表明，“诚信的缺失、道德的滑坡已经到了何等严重的地步”。而随后的4月21日，李克强副总理也表态称，对食品安全问题，“要以《食品安全法》为准绳，重典治乱”。正副总理面对13亿人所表现出的痛心和决心，或许表明，政府高层真正认识到，食品安全问题已是一种国家乱象，食品治理与维稳相关，刻不容缓。

上海滩某位不愿透露姓名的著名政治学者也认为，上海染色馒头事件令人震惊，此类问题如不能尽早得到解决，将危害极大。

问题各方共造问题馒头

作为上海染色馒头事件的揭露者，央视的《消费主张》栏目把暗访镜头对准上海盛禄食品有限公司分公司的馒头生产车间和华联、联华等上海著名超市，并告诉我们：一个馒头从生产到流通到销售，所有环节都可能会出问题。拥有正规生产许可证的盛禄食品公司在脏乱差的环境里制作馒头，违法添加各种添加剂和色素，将过期馒头作为原料再生产，标注虚假生产日期。质监部门让厂方送来样品，在办公室里马虎



完成检查。超市则同样马虎完成检测或省略检测。所有程序形同虚设。结果，这些外表光鲜，实则连生产者也承认自己“打死都不会吃，饿死都不会吃”的馒头，就这么堂而皇之地、每天3万个地流向华联、联华、迪亚天天等超市的几百家门店，流向百姓的饭桌，而且销量还不错。同时，很多消费者都相信，这家被曝光的制造商，绝对不会是上海唯一有问题的制造商。

问题的纠结之处在于：生产者是正规的生产者，但是它常年生产违法产品；监管部门也是正规的职能部门，但是它经常失职；超市是正规的大超市，但是它常年贩卖问题产品。在食品安全问题面前，所有权威通通倒下。这些原本最可信任的各方尚且如此，那么满街流动的小商小贩、小作坊、小山寨，其中的食品安全隐患也更不可预期。利益各方共同造就一个高风险的社会，让普通消费者满眼狐疑，又孤立无援。

最为可怕的是，上海染色馒头事件还表明，生产商、超市可能已经形成某种松散的联合，一起站在消费者的对立面。生产商可以在监管部门颁发的生产许可证下，利用监管部门的玩忽职守，大量生产问题馒头；监管部门乐得个清闲自在，遇有风吹草动才奋力突击，再发表一些不痛不痒的检讨；而超市明知馒头售价如此低廉，必有问题，却看中低价商品的揽客效应，反正有责任也赖不到自己头上，大不了出事时，大摆无辜和痛心状。此外，有媒体爆料，一些食品生产商为了打进知名超市，常常与超市合作，租用超市摊位，利润与超市分成，而超市也因而对食品质量降低要求。

食品问题下拷问监管部门

同之前爆发的三聚氰胺毒奶粉事件、瘦肉精事件等重大食品安全事件一样，上海染色馒头事件又引发新一轮对生产、监管、流通等环节的拷问与反思。其中，在生产、监管、流通等环节中，很多媒体和专家又主要把批判放在生产和监管上。

关于生产环节，大抵认为生产者为谋取私利而践踏法律和道德，缺乏自我约束，致使社会风气日下。关于监管环节，则主要认为监管部门监管不力，玩忽职守，部分技术检验水准落后，各监管部门责任不清，“九龙治水”，遇事搪塞推托，缺乏有效惩罚机制等等。

以上所有观点都正确，但如果追本溯源，要追究最主要责任者的话，生产者、监管者、销售者等，哪个应该负更大的责任？似乎没有确切答案。但是，我们所能了解的是，每一回重大食品安全事件爆发，几乎只有生产者负责抵罪、整顿、挨罚；而负责监管的质检、工商等行政部门其实则只负责突击行动、道歉、表决心。这里边或许存在权力不受有效“监管”的严重问题。

在长达104条的现行《中华人民共和国食品安全法》中，与追究相关行政监管部门失职责任有关的只有寥寥两条，且对“失职”的具体界定也是语焉不详，只指出需要“查明失职渎职情况”；惩罚力度也限于行政性的，只有“记大过、降级、撤职或者开除”。即便如此，在以往一系列震惊中外的重大食品安全事件中，除了惩治几个生产、流通领域的相关责任人之外，很少有监管领域的相关责任人受到惩罚。不受惩罚的监



管部门，在一波接一波的重大食品事件中，其一次次表现出的"连夜突击检查"、表决心、做总结的精神，就容易被视为只是权力的一种作秀。作秀的背后，是权力的傲慢和不真诚。

以上海染色馒头事件为例，相关监管部门向市民大表歉意，称"对不起上海人民"。但庞大的调查组的结论也说："上海企业生产的馒头等蒸煮类糕点总体上是安全的，上海盛禄食品有限公司分公司违法使用着色剂属于个案。""但由于企业诚信和自身管理水平参差不齐，个别企业故意违法生产产生的风险依然存在，质监部门将继续保持对生产企业监管的高压态势。"似乎食品安全存在某些隐患，也是生产者不自律造成的，与监管部门无关。反倒是监管部门迅速行动的力度和虚心向市民致歉的精神值得嘉许。

在尚未平息的"瘦肉精"事件中，行政监管部门的表现也如出一辙。经媒体曝光后，河南相关监管部门高度重视，立即行动。结果经排查，却证明"瘦肉精"生猪主要集中在河南济源的周边4个县市。吊诡的是，媒体之前所曝光的"瘦肉精"地点，也正是这4个县市。似乎说明媒体全靠运气才撞到食品问题内幕，而河南即便存在食品安全问题，也只是极个别现象。

从近几年的食品安全事件中，人们会发现，一再出现的食品问题与监管部门的马虎大意、玩忽职守、故意放行以及相关行政领导的暗中保驾密切相关，正吻合《食品安全法》规定的"失职渎职情况"。比如，在已曝光的"瘦肉精"、"染色馒头"事件中，一些监管部门已经养成"让生产者自己取样送检"，以及"在办公室看样品"的监督习惯。

来自山东和浙江的一些基层监管部门的公务员向媒体爆料，一些地方监管部门的办公经费和工资福利要靠罚款收费来实现。这样就造成交费罚款的目的不是为了整治和确保食品安全，而是为了部门"创收"。其结果是，违法的生产者和销售者，只要向监管部门上交"罚款"，即可继续运转。监管部门为防止生产者和销售者因过高罚款而无力生产经营，也会适当降低罚款额度，以确保"羊身上还能长出羊毛"，等于监管部门与违法的生产经营者一定程度上已形成"利益相关者"。

在现有针对监督部门失职的惩罚力度极低的情况下，复旦大学公共行政系教授唐贤兴在接受记者采访时表示，对中国的食品安全问题的解决不抱乐观态度。

食品问题呼吁社会治理

面对一波波重大食品安全问题的冲击而无法有效解决，很多学者认为，由于食品问题涉及各种利益关系和行为主体，单一地突击哪一方都不能有效解决，而必须具备综合的"社会治理"观念，即在社会利益和主体多元化的现代社会，政府只有让企业、民间组织、社区等主体共同参与治理，运用法律、市场、协商、行政等手段，才能有效地治理社会。因此，食品问题的治理，不仅急需对生产者、监管者、销售者等多个主体进行有效的权力制约和立法跟进，更需要引入社会力量参与食品安全的监督监管。相比之下，后者更急需发展。



在监管部门方面，长期存在监管部门过多，各部门只有分工、少有合作、遇事推诿的局面。唐贤兴认为，必须在立法上明确各监管部门的职能范围、明确追究责任的程序，在此基础上可以考虑建立跨部门的食品监督机构，统一协调管理各个流程的食品安全，以杜绝机构间的相互扯皮推诿的困境。尤其需要对监管部门的失职渎职进行明确界定，一旦发生重大食品安全事故，对相关责任人严惩不贷。可以参考的例子是，在一些西方国家，一旦出现重大食品安全事故，最高到卫生部长，最低到相关监管部门的负责人必须为此负责而引咎辞职。

复旦大学公共卫生学院营养与食品卫生教研室主任厉曙光则认为，尽管对食品问题监管部门负有不可推卸的责任，但监管部门也有人手短缺的实际情况，比如在上海的一些区，往往有数千家企业，而每个区的实际监管人员则只有几十号人。因此，食品安全不全是管出来的，更多是食品企业自律的结果。这就需要立法上对违法的食品企业进行致命的惩罚，让食品生产者有一个怕的、不敢触碰的东西，让法律的严惩成为食品生产者的“达摩克利斯之剑”。与此相应，立法上也该对超市等食品销售主体的违法行为做相应惩罚。据了解，美国历史上也曾出现一些严重的食品安全事件，其应对措施正是使用重法。

在纷繁复杂的现代社会，政府的能力是有限的，因此社会力量介入食品问题治理，应该受政府的欢迎和提倡，并做相关的制度设计。

就食品安全领域来说，唐贤兴认为要重视行业协会在制定行业标准以及规范行业自律方面的作用和独立性，但目前行业协会所能发挥的作用相对有限。此外，还要特别重视媒体在食品安全监督方面的职能(媒体治理被诙谐地称为“媒治”)，媒体可以和高校食品安全研究机构合作，适时发布来自权威研究机构的食品安全相关信息，从而对监管部门形成监管压力。

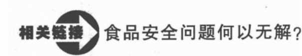
记者从上海社团管理局了解到，上海除了个别食品行业协会外，目前尚不存在任何为维护食品安全而设立的民间组织。尽管监管部门一再呼吁市民要对食品问题主动举报，但由于对监管部门以及消费者协会存在不信任情绪，加上这些部门往往奉行“谁投诉、谁举证”的原则，普通市民往往无能力或不愿花费精力物力在举证方面，没有相关民间组织为依托，普通市民对食品安全的监督效果有限。

复旦青年政治学者熊易寒认为，目前民间组织的发展主要集中在环保、扶贫、教育等领域，而食品安全的监管是行政部门比较核心的行政职能，涉及很大的利益关系。因此，有关部门未必有积极性主动和民间合作。

(本文有删节)

(张银海.南风窗，2011.05.07.)





相关链接 食品安全问题何以无解？

——专访国家食品安全风险评估专家委员会主任委员陈君石院士

食品安全问题已成为困扰中国的一个包袱。政府目前正集中精力对付此事，可惜阴影不散。7月，“三聚氰胺”死灰复燃，再现江湖，青海省一家乳制品厂的产品被检测出“三聚氰胺”超标500余倍，举国哗然。这说明食品安全工作异常艰巨，随时可能出现反复风险。在此前后，一些疑似食品安全与卫生事件接连发生，我们的食品供应环境愈发显得扑朔迷离。

困局难破，食品安全症结何在？中国面临的情况究竟有多么棘手？本刊记者就此问策于中国工程院陈君石院士。陈院士是一位权威的食品安全专家，他的主要工作是旨在帮助政府更好地提高监管效率。

打不败的三聚氰胺

《南风窗》：三聚氰胺超标奶粉屡次重出江湖。政府官员表态说“要一查到底，要坚决打击”，为什么又无法令行禁止？

陈君石：政府不可能知道2008年产生了多少非法添加三聚氰胺的奶粉，怎么可能掌握所有这些信息？当时三聚氰胺主要问题是出现在婴幼儿配方奶粉上。国家质检总局的统计，我们差不多有200家生产婴幼儿配方奶粉的企业。美国有多少？只有4家。那普通奶粉企业有多少家？不知道。我相信政府也不掌握这个情况。不仅是政府不好发现问题，小企业本身就会出问题，这些小企业的素质就摆在那儿。

国家质检总局有一个论点，就是说我们大型食品企业虽然少，但市场占有率非常高，这是事实。但几十万小型企业的市场占有率虽然低，出点问题就够了，用不着都出问题。我们必须看到，这些中小型企业尽管所占份额不多，他们生产的东西我是不吃的，你也是不吃的，要进北京的大超市也是进不来的，但是很多老百姓还在吃，很多地方都在吃。这是我们社会发展的必然阶段。这绝不意味着政府不该监管，消费者要求政府加强监管是天然合理的，但你也得考虑切合不切合实际。只有生产者依法生产、依法养殖、依法种植，我们的问题就少了。

《南风窗》：大家的困惑，是2008年“三鹿事件”中当事人依法该抓的抓了，该枪毙的也枪毙了，怎么事情到现在还没完？究竟哪里出了问题？

陈君石：食品安全问题不会随着我们的经济发展、社会进步就不见了，它会和我们长期同时存在。我们有两亿多的农户，在分散地从事食用农产品的生产。食用的，或作为食品加工原料的粮食、蔬菜、水果等，大多是两亿多农户用分散的生产方式生产出来的，就我们对于农民的文化知识、素养



和守法意识的了解，市场上买回来的蔬菜，要农药残留百分之百不超标，这是不可能的，也是不现实的。现在检测样品的数量，不能说太少啊。在瘦肉精的兽药残留上，农业部早有规定，瘦肉精是不许用的，但你知道养猪有多么分散么？非常分散的，现在政府一声令下，所有养猪户都不用瘦肉精了？我绝不是为政府推卸责任。监督两亿多的农户，你要有多少监督员去监督啊。

另外一个背景，我们有50万左右的中小型食品生产企业。10万元以下就盖个厂房，员工10个人以下，你说这些食品生产、加工企业，还不包括餐馆，他们的素质，你就拍拍脑袋想想，使用食品添加剂都不超标，糖精都合格，防腐剂使用都合格？这也是不现实的。

什么时候这两个背景得到根本性改变，我们的生产就比现在要安全得多了，也就是说三聚氰胺这种事情基本上就不会有了，也不可能没有被销毁，因为显然现在是没有被销毁啊。你想想，我这个乳品企业本来就不太大，好容易生产出来了那么几十或几百吨超标奶粉，我能舍得把它销毁么？我往农民家里头一放，过一段又卖给别的企业了。政府查得过来么？

《食品安全法》的出炉是很重要的一件事情，但绝不是一个法就能改变整个基本状况，实施这个法比不实施好，但是不能说问题就不再出现了。三聚氰胺问题没有了，出来一个四聚氰胺，这也没什么奇怪的。当然是不该有的，但现在是市场经济，这是能够杜绝的么？

食品安全是与非

《南风窗》：今年的海南"豇豆事件"，武汉市农业局最先曝光出来，三亚市农业部门对此"特别的不理解"，认为不应该这样做，据说按照通常做法，这种情况只限于内部通告，曝光出来"于国于民都无益"。两个部门掐出一个"潜规则"。您怎么看这个现象？要曝光还是不要曝光？

陈君石：这个豇豆事件，应该不是太奇怪的事情。我不认为是普遍存在潜规则。假如他们说的整个行业是这样的，那肯定是不对的。"豇豆"被查处有非法使用的农药残留，当然要曝光，但问题要讲清楚，"我们已经处理了，并未对消费者造成危害"。另外，媒体老喜欢说"毒豇豆"，在我们医学上这个毒字是不能随便用的，毒的就是说吃了要中毒的。其实这个所谓的"毒豇豆"，吃了也不会中毒，因为含量没有那么高。你要光说这个豇豆不合格，不说"毒豇豆"，消费者的神经不会绷得那么紧。

《南风窗》：今年的"农夫山泉"事件，也有人指是潜规则作祟。三亚工商局也承认了错误，您怎么看这个问题？

陈君石：检验是不应该出错的，但你知道我们有多少检验机构啊？这是全世界独一无二的。我们是分段的监管，检验机构也分散在各个部门，而且现在检验机构是越来越多，工商局本来是没有实验室的，现在也要有了，因



为管流通环节啊。这些实验室跟我们食品生产企业一样,他们的素质,有很棒的,有中不溜的,当然也有很差的。

海南的这次检验肯定是有问题的。假如这个事情没有什么背景的话,技术上发生点差错也是可以理解的。任何工作都会出错,当然它绝对不应该出错,而且是代表政府出的报告、是作为执法依据的。

《南风窗》:工商局作为一个政府职能部门,怎么可以出错呢?你是监管者啊,这样一来,叫大家怎么对你有信心?

陈君石:起码他有一点没有做到,就是复查。这个是有规定的。曝光以前,应该复查,这个环节是必需的,因为谁也不能保证第一次检测就是对的。这个事件,先不管他技术水平怎么样,就是工作程序没有对头,这个责任是逃不了的。就是工商局的责任。当然了,应该有所交待,咱们都讲透明度。

《南风窗》:"五常香米"最近也是闹得人心惶惶,本来就没有那么多产量,厂家往普通米里掺香精,以次充好。

陈君石:假如真的是加了香精,那这是个弄虚作假的问题,不等于食品安全问题。香精是可以食用的。我不赞成把假冒伪劣的食品和不安全的食品画等号,我承认假冒伪劣食品中有一部分确实是不安全的食品,但绝大部分假冒伪劣食品不构成安全问题。

妥协出标准

《南风窗》:食品安全标准现在清理整合进展怎么样?

陈君石:我们有横向的标准,比如污染物的标准,添加剂的标准,农、兽药残留的标准等;纵向的有乳和乳制品的标准,肉和肉制品的标准等,多得不得了,不可能一天之内全部按《食品安全法》完成清理,出台新标准。

现在第一个乳和乳制品标准已出台了,第一套66个标准公布了。多么艰苦啊,从2008年末就开始了,国务院直接指令的,乳和乳制品的标准一定要先清理整顿。讨论了一年多,开了不知道几十次的会。我要说60次可能还少了,仅仅是专家会。还有不同层次的会,因为不是一家说了算,我们很复杂,是分段管理。

现在出一个标准就难得不得了。标准是一个妥协的产物,一定是的。不同的人有不同的观点,不同的部门有不同的观点,到最后只能有一个标准,怎么不妥协呢?不妥协就出不来标准了。妥协就是折中,你让一步我也让一步。

《南风窗》:打架怕是难免的。

陈君石:讨论必然打架。今年年初成立了国家食品安全标准审评委员会,就打破了原来的食品卫生标准体系、质量标准体系,全打乱了,这么一个多部门组成的审评委,下面分了十几个专门委员会,一类标准由一个分委员会来评审。这个机构已经成立,而且开始运作。除了乳和乳制品66个



标准,今年年底以前还有几个要出台,大概都是横向的标准,就是适用于各类食品的,食品添加剂、农药、兽药残留、污染物等,横向标准打架可能性会少一些,影响面又大,就把它放在前面了。本来计划是在两年之内把所有标准都清理整顿完毕,但是很多专家认为太冒进了,做不到。

总而言之,我的意思是说这不是一个很快的事情。现在叫做食品安全标准,也就是与食品安全无关的质量指标应该不纳入,这件事情本身就不容易。我是管质量的,我愿意放弃么?这次媒体最为关注的乳和乳制品标准,生乳蛋白质含量从2.95%倒退到2.8%,这个指标跟安全性没多大关系。有什么必要制定生鲜奶的蛋白质标准?我作为企业,愿意收购什么样的就收购什么样的,让企业决定不好么?收购来2.8%的和3%的做出来的奶粉都一样,只是价格和成本不一样,从安全角度来讲没区别。可是,管生鲜奶的部门就坚持要设这个标准。最后就妥协了。

还有脂肪,干吗要定乳的脂肪标准?现在很多人愿意吃脱脂奶了。但是这次我们的标准中就规定了。《食品安全法》明文规定的是安全标准,但跟安全无关的质量指标,原来是存在的,现在要把它拿掉,你说难不难?

监管部门思想不端正

《南风窗》:您怎么评价我们的食品安全监管状况?

陈君石:中国食品安全的监管力度,表现在监督员之多,监督频率之高,抽检样品之多,是全世界独一无二的。我们现在看重终端产品抽查,这是最落后的监管模式。到这个时候了你来管他,没用了。食品安全监管,开始全世界都是做终端监管,后来发现不解决问题,还得从过程抓起,先进国家现在主要都是过程监督,监督企业的生产过程。

《南风窗》:过程监管在中国行不行得通?

陈君石:难度很大。我们有50多万中小企业啊,放到美国也没办法过程监督。那么多的企业,大的本来不太需要监督;小的,也监督不过来。这要一步一步来。首先要思想端正,现在监管部门思想上并不端正。你看QS这个标准,本来是"质量安全",摇身一变,变成中文说是"生产许可"。生产许可就是一个过程许可,我许可你生产,是监督生产过程,不保证你产品合格。可是现在QS贴在了每一个产品的包装上,这不是一个笑话么?

本来应该放弃国家担保企业产品的质量。政府干吗要保证你这个产品质量啊?但在终端产品包装上还贴上了,变成政府对你每个产品都负责任,政府都许可?但这是政府规定,必须贴上,不贴就不许卖。所以说这是矛盾。

历史上,QS和免检是一个性质,都是国家来担保。这本来是企业的责任,企业是食品安全第一责任人,《食品安全法》写得非常清楚,政府干吗去包?本来过程监督是响当当的事情,政府发个证书就完了,如果出了不合格的产品,我就狠狠地罚你。



生产许可证仅仅是第一步，然后要有生产的规范，监督员进厂检查，要看他遵不遵守规范，而不仅仅是抽样检查。但是，企业按不按规范，我怎么知道，我就看你的生产记录，我突然来了，你不可能重新编一个记录吧？国外就是这样的。所以这个过程监督比抽样检查要先进得多，更科学，也更省劳动力。

过程监督最大的阻碍，还是认识问题，我们已习惯于终端产品抽检为主，如果真的减少终端产品抽检，很多实验室就没有活干了。

（本文有删节）

（章剑锋.南风窗，2011.17）

三位一体，强化食品安全监管

食品安全法管得住食品安全吗？

记者：这两天，人们都在讨论食品安全问题。最近有一个新闻，全国人大常委会又一次启动了对食品安全法的执法检查。

王锡锌（北京大学法学院教授）：食品安全法实施不满两年，全国人大常委会就组织两次执法检查，说明了立法机关对食品安全问题的高度关注。执法检查很重要，检查的是法律实施的情况，看各地执法部门执行得怎么样。当然，同样重要的是执法检查要讲求实效，以最有效的方式开展。

记者：食品安全立法的时候，正遇上三鹿奶粉事件，公众期待很高。现在这部法律实施一年多了，形势却并不乐观。从地沟油、甲醛血旺，到再次被曝光的瘦肉精，很多人都觉得困惑，食品安全法管得住食品安全吗？

王锡锌：首先我想说，如果以为一部法律的出台就能一劳永逸地解决问题，这是不现实的，也是天真的。的确，食品安全法的整体框架和具体条款所体现的监管理念，比过去的食品卫生法有很大进步。但我认为，立法的进步只是为强化食品安全监管提



供了必要条件，远非充分条件。

瘦肉精的问题其实已经持续了一段时间了。就监管来说，查得严的时候可能情况好一些，一旦有所放松，马上卷土重来，也就是陷入了一种剪不断、理还乱的循环。不光是瘦肉精，在所有的执法监管中，我们都能看到这种你来我往的博弈。之所以有这种博弈，是因为违法添加一些东西一定有收益。比如说添加瘦肉精，猪成了"健美猪"，从而获得更高的收益。有了收益，行动者就有牟利的冲动。这种成本—收益链条的分析，虽然好像只是经济学家谈的话题，但实际上每个人都会这么做。

怎样弥补政府监管的不足？

记者：2月份刚刚通过的刑法修正案(八)规定，在食品中掺入有毒有害原料最高可判死刑，监管人员滥用职权可判10年以下有期徒刑。另外，食品安全法规定，买到不符合安全标准的食品，消费者可以要求10倍的惩罚性赔偿。这样的违法成本还不高？

王锡锌：如果说制裁作为一种成本的话，立法上的表述只是可能性。法律制裁的威慑效果，其实是文本规定的惩罚力度乘以被查处的概率。如果承诺的处罚很重，但执法不严，被查处的概率不高，依然不足以震慑那些违法者。

另外，执法也需要成本，需要巨大的人力和财力消耗。我国有几亿头生猪存栏量，如果一头一头进行检查，这个成本太高了，所以只能抽查。我们原来总说，政府监管力度不够，这的确击中了现实问题，但仅仅谈政府监管也不行，政府的监管不是万能的。

记者：那你觉得应该怎样弥补政府监管的不足？

王锡锌：作为弥补，需要引入"权利的监管"。由政府进行的监管是"权力的监管"，而由消费者进行的监管则是"权利的监管"，通俗地说就是走群众路线。引入消费者的监管，可以通过强化几种制度来实现。

一是食品质量信息的强制披露制度，现在我们有这个制度但是落实得不够。比如各种添加剂的成分和含量，要不要标注得更加详细？通过这些信息的强制披露，可以保障消费者的知情权。

二是要有一条举报响应热线，消费者只要获得了食品安全风险的信息，就可以去举报。这个制度现在也有，所以我说的是强化，就是真正激活它。消费者不只是监督食品的生产者经营者，还要监督执法机关。一旦他举报了但没有执法的跟进，民众也有权对监管部门的不作为追究责任。

三是继续加大违法成本。刚才说到，食品安全法引入了惩罚性赔偿，可以达到10倍。你认为很高了，实际这个赔偿太低。比如一斤含瘦肉精的猪肉十块钱，10倍也不过一百块钱而已。瘦肉精对人体造成的伤害可能无法预计，而且消费者在精神上也会备受折磨。因此，更合理的赔偿应该是几十万上百万。当然，提出这个赔偿需要举证，也不是漫天要价。惩罚性赔偿不应该有上限，设立这个制度的目的，就是要让制假企业知道，一万个人买了"我"的产品，哪怕只有一个消费者提出来要赔偿，"我"整个企



业可能就倒掉了。

不少消费者为何选择息事宁人?

记者:可是,不少消费者都选择息事宁人,不会去打官司。

王锡锌:是的,消费者的监管也有问题,一种是搭便车,都希望别人去打官司,自己不去。在目前的法律框架下,你会因为十块钱一斤的猪肉去较劲一百块的赔偿吗?打一场官司要花多少时间?二是,食品安全的问题非常专业,单个消费者在知识上可能存在障碍。

这里,消费者团体和NGO的重要性就体现出来了。他们通过个案的积累,掌握的信息更加充分,行动更有效率。不论从防止"搭便车"现象、掌握更专业的知识还是提高行动的效率来看,引入社会的监管,也就是消费者团体和NGO的监管,都是非常重要的。

从这个思路出发,我们看到,强化食品安全,一部好的法律只是提供了可能性,更需要落实。而落实就要突破现有的政府单一监管的模式,转向政府、消费者和社会三位一体相互协同的监管模式。

记者:除了依靠法律,还应该怎样发挥道德的作用?

王锡锌:有人觉得道德的问题很大很虚,但是我认为是回避不了的。食品安全是复杂的社会问题,理想的状态应该是所有生产者经营者都有良好的道德感和社会责任感。道德建设一方面要靠教育,另一方面还是依赖于强化执法,不然就会出现劣币驱逐良币的现象,守法经营的人反而会被淘汰出去。如果监管不严格,或者监管者的效率不高的话,再来谈生产者的社会道德,我觉得是空谈。总之,只有不断加强监管,才能为道德的培育和强化提供一个有效的基础。

(王逸吟,殷 泓.光明日报,2011.04.07)



三、现代化建设中的理论创新与实践

(一)灵魂工程:建设核心价值体系

社会主义核心价值体系贯穿于中国政治、经济、文化和社会建设的各个层面,需不断增强全社会的认知认同,并转化为人们的精神信仰和价值追求。来自高层的信息表明,中央近年来高度关注、大力推动社会主义核心价值体系建设,相关决策部署正在逐步到位。



核心价值体系是立国之基

——访中国社会科学院学部委员李景源教授

中国共产党领导的事业是中国特色社会主义现代化事业，当代中国的核心价值体系只能是社会主义核心价值体系。没有社会主义核心价值体系的引领，社会主义现代化建设就会迷失方向。党的十六届六中全会第一次提出建设社会主义核心价值体系的战略任务，党的十七大首次将“建设社会主义核心价值体系”纳入报告之中。如何深化对社会主义核心价值体系的认识，李景源教授在接受记者专访时，阐述了他的独到见解。

核心价值体系是确保一个国家和民族有序发展的思想根基

记者：*不久前，您在一次学术研讨会上提出，不能仅从思想建设和精神文明的角度来理解社会主义核心价值体系建设，能否展开说说您的观点？*

李景源：不少人把“社会主义核心价值体系”这一概念的提出，看做是思想道德建设和精神文明建设的一部分。应当说，这种理解并没有错。但我认为，如果我们能从进入新世纪以来国内外的大局出发，就会认识到，社会主义核心价值体系的命题，已经远远超出了精神文明建设的范围，成为当代中国的发展道路、发展模式问题。

我认为，核心价值体系概念是指一个民族的价值观念体系，是指一个国家的立国价值，是确保一个国家和民族有序发展的思想条件。它不同于个体的价值观，并对个体价值观产生根本性的影响，中国发展模式已经成为发达国家和发展中国家共同关注的焦点。

每一个国家都有它的立国价值。从全球范围来看，随着该国在世界经济格局中所处的地位变化而具有不同的意义。当一国的经济发展实力不强时，这一立国价值只属于本国。当一国的发展实力增强，成为区域中的发展大国时，它的价值体系就具有了区域性的意义。随着中国经济的迅猛发展，“中国价值观”已对世界不少国家的发展产



生了越来越大的影响。早在改革开放之初,邓小平就预见性地指出:我们的改革不仅在中国,而且在国际范围内也是一种试验,如果成功了,可以对世界上的社会主义事业和不发达国家的发展提供某种经验。许多发展中国家对中国发展经验的赞许就说明了这一点。

从"中国道路"的视角来理解核心价值体系

记者:近一段时间以来,西方国家对中国发展模式存在一定的担心,您认为这与我们的核心价值体系有关吗?

李景源:是的。在西方舆论中,"中国崩溃论"、"中国威胁论"、"中国发展前景不确定论",此起彼伏,其立论的依据都与中国的发展理念、发展路线密切相关。说到"中国崩溃论",英国前首相撒切尔夫人的言论较有代表性,她曾预言中国改革不会成功,在她看来,中国缺乏引领市场经济的价值观念。言外之意,由于中国缺少新自由主义价值观,因而必然导致崩溃。

说到"中国威胁论",某些发达国家一方面指望中国的引擎来带动世界经济的运转,另一方面又对中国的崛起心存不安。想想也不难理解,30 年前的中国社会经济发展还近于停滞,而 30 年后,中国已经进入了国际社会的中心,在国际讲坛上有了很大的话语权,非西方化的色彩强烈冲击了欧美价值观,这让一些西方国家感到了某种所谓的威胁。

中国由一个民族国家日益变为一个全球大国,"中国模式" 正在改变国际发展的整个格局,一些人为此深感担忧。美国某著名的智库人物就曾明确说,中国若是硬实力崛起,美国十分欢迎;但中国若是软实力崛起,中美两国之间将可能发生直接的、全面的冲突。至于说"中国发展不确定论",无外乎也是认为中国没有自己明确的价值观,"摸着石头过河",让人把握不定其发展走向。还有人将"中国特色"定性为"特殊主义",认为"中国特色"放弃了普适性的目标和标准,指责中国发展离开了人类文明大道,另搞一套。如此这些担心、指责和争论,说到底,无疑都是核心价值体系的争论,是围绕中国发展道路的争论。

中国特色社会主义是价值体系的核心

记者:社会主义核心价值体系的基本内容,即马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、以"八荣八耻"为主要内容的社会主义荣辱观。您如何理解这几个层面的关系建构?

李景源:学术界对这四个方面分别以灵魂、支柱、精髓、基础来表述。但我认为,讲价值体系不仅要说明它由哪几部分组成,更要讲清楚它是怎么构成的,以及为什么这样构成。我认为,"中国特色社会主义"是统率改革开放的总体理论,是统领政治、经济、文化和社会四位一体建设的纲领,是全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的政治保证,是在实践中丰富和发展马克思主义、提升人民精神文明的根本条件。作



为当下中国的实践主题和理论主题，中国特色社会主义必然是价值体系的核心。

记者：中国特色社会主义共同理想与其他几个方面的关系怎样？

李景源：作为社会和政治理想，中国特色社会主义是我们党的奋斗纲领，是国家意识形态的核心，是中国人民共同的价值追求，是中华民族自觉选择的发展道路。

民族精神、时代精神和社会主义荣辱观，都是中国特色社会主义的题中应有之义。民族精神不是一种超历史的存在，它的内涵总是随着历史时代的变化而更新，爱国主义的民族精神具有时代性。小平同志指出：有人说不爱社会主义不等于不爱国，难道祖国是抽象的吗，不爱共产党领导的新中国，爱什么呢？

同样，中国特色社会主义伟大实践形成了解放思想、改革开放、与时俱进、开拓创新的时代精神。以"八荣八耻"为主要内容的社会主义荣辱观，统一于中国特色社会主义共同理想中。

最后，我想强调的是，社会主义作为价值理想传入中国并生根结果，不仅仅是一个政党的选择，而是中华民族长期探索并最终选择的结果。当前，我国已进入改革发展的关键时期，这种空前的社会变革，给我国发展进步带来了巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题。建设社会主义核心价值体系，凸显中国特色社会主义共同理想这一主题，就是要凝聚人民群众的精神力量、激发人民群众参与和谐社会建设的活力，以坚定的信念为中国特色社会主义共同理想而奋斗。

（孙明泉．光明日报，2011.01.21）



我们为何要构建"核心价值体系"

当前，我国社会发展已然进至一个重要关口：经济迅速崛起并在当代经济全球化进程中持续显示出作为世界经济发展主要动力的强大力量；政治民主建设渐次展开并沿着正确的方向积极稳妥地向前推进；文化道德建设日趋紧迫而又空前繁复，成为关乎当代中国社会发展及其未来前景的关键性课题。

国家强大不独有赖于经济崛起，更有赖于文化道德和精神价值的深厚强大

改革开放的创新实践，创造了中国社会前所未有之"伟大变局"。然而，市场经济和现代商业化所带来的物质实利主义和世俗主义浪潮的强势冲击；现代生活方式多样化衍生、文化多元化竞争所带来的文化价值观念和道德伦理的加速俗化；开放世界和异域文明与文化价值观念的持续冲撞；以及，最为重要的是，近代以降文化自我意识和本根信念的不断降低与迷失、乃至激进情绪主义的自我否定——包括对数千年中国传统文化价值体系和近百年社会主义道德文化价值体系的自我遗忘和疑惑不诚，导致出现



文化低俗、信仰匮乏、精神脆弱、伦理失范、道德沉沦的忧心局面。不正视和改变这种局面，将会危及中国特色社会主义的现代化事业，而改变这种局面的关键正在于社会主义核心价值体系的构建与实践。

正因为如此，早在2006年，党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，明确提出并集中阐述了"社会主义核心价值体系和核心价值观"这一时代性主题。最近，《红旗文稿》第15、16、17期连续刊出署名文章，提出"文化自觉、文化自信、文化自强"的重要文化价值构建主张，并对之做了系统而精辟的理论阐述。关于"文化自觉"，作者认为它"是一种内在的精神力量，是对文明进步的强烈向往和不懈追求，是推动文化繁荣发展的思想基础和先决条件"。关于"文化自信"，作者提出了"不忘本来、吸收外来、着眼将来"的深刻见解。关于"文化自强"，作者指出，"就是立足自己的实际，依靠自己的力量，突出自己的特色，走自己的文化发展道路"。而"文化自强"的灵魂"就是凝聚在文化之中、决定着文化质的规定和方向的最深层的要素，就是核心价值观"。把核心价值观作为"文化自强"的"灵魂"不仅深中肯綮，而且深刻地揭示了当代中国社会发展的急迫主题：民族和国家的真正强大不独有赖于经济实力的雄厚，更有赖于基于雄厚经济基础的文化道德和精神价值的深厚强大。

然而，如何构建核心价值观却是一个异常复杂的社会文化主题。在进入社会核心价值观构建的话题之前和之中，我们首先需要明确或者需要弄清楚这样几个前提性的问题：首先，当代中国社会的根本特质是"中国特色社会主义"；因而其次，当代中国社会的核心价值观念体系必定是"中国特色社会主义"的；因之第三，欲明确"中国特色社会主义"的核心价值观念体系，必须同时弄清楚何为"中国特色"？何为"中国特色"的"社会主义"？最后，"中国特色"是否能同"社会主义"相容并凝合为现代中国社会主义的核心价值观念体系？

对于前两点，我们已然有了明确的国家意识和政治共识，在此存而不论。对于后两点，我们似乎还有许多问题需要澄清梳理。

"中国特色"由何而来，因何而立，为何必须

先让我们从时间性的维度来看。就中国社会文明和文化而言，我们需要思考四组具有深刻象征意义的数字：(1) 五千年中华古代文明历史和两千多年儒家主导型多元一体的古代文化思想史；(2)百年中国近(现)代文明史和反儒家乃至反传统的中国"现代性"文化思想史；(3)60余年的中国社会主义运动和30余年的"中国特色社会主义改革开放实践"；(4)人类社会主义理念与实践的千年思想流变、百年实践运动和中国社会主义理念与实践的60余年历程与30余年变革创新。不厘清这四组数字所包含的复杂而深刻的文化思想史意味和社会实践意味，我们就很难了解"中国特色"由



何而来，因何而立，为何必须！

五千年的文明历史和两千多年儒家文化主导的中华文化传统承袭就是我们的文化"本来"。我们无法真正摆脱自身的文明"基因"和文化传统而"净身"进入现代化世界。若如此，我们就必须回答这样一个看起来颇不可能解答的难题：社会主义是如何进入儒家文化主导的中国传统文明和文化并与之相容相处的？作为中国社会主义事业之领导"核心力量"的中国共产党是这样回答的：儒家主导的中国传统文化不再作为社会主义中国的意识形态，但却可以——且事实上也必须——继续成为社会主义的道德文化资源和日常伦理滋养，作为中国社会主义"指导思想"的"理论基础"是"马克思列宁主义"，尤其是"中国化的马克思主义"。这就是为什么党的十六届六中全会将"马克思主义指导思想"作为"社会主义核心价值体系"第一要义的根本理据。

马克思主义和社会主义是近代百年中国社会核心价值理念的最后抉择。从"五四运动"前后开始，中国敞开国门——无论是被动的还是主动的——迎接来自西方先进国家的各种思想和价值观念，在经历多种"主义"纷争、多次革命实践的经验教训之后，我们最终选择了马克思主义和社会主义并取得了新民主主义革命的胜利。因此，爱国主义的国家伦理与社会主义的政治认同是统一的核心价值。

拒绝以"时尚"遮蔽文明、用"偶像"替代典范、放任社会文化和价值理想的流俗沉沦

"不忘本来，吸收外来"的根本目的是为了社会主义文化价值体系建设的将来，然而，"着眼将来"的前提和基础是科学分析和正确认识我们的文化现实，尤其是科学分析和正确认识我们社会的道德现状和价值观念趋势，这就是现实实践性维度。在某种意义上，它比时间性维度的分析理解更重要，也更复杂。

毋庸讳言，我们的文化现实不仅空前复杂，而且十分严峻。在今天，你既可看到感天动地的"抗震救灾精神"、"奥运精神"和"世博精神"，同时又不断遭遇"范跑跑事件"等让整个社会尴尬无奈的非道德和反道德局面，甚至面对社会"道德底线"一次次被突破下沉而深感焦虑。这究竟是为什么？

我们必须严肃思考的问题是：面对经济全球化时代的文化价值多元化趋势，我们必须在确立"中国特色社会主义"的国家政治认同的基础上构建中国现代社会的核心价值体系和核心价值观！面对依然复杂的国际政治局势和国内政治民主改革的多重张力，我们必须重新梳理和构建社会的主导型价值观念形态，即以社会核心价值体系为根本的健全的社会意识形态！面对市场经济日益强劲的世俗主义和实利主义冲击，我们必须找到足以规制"三俗"倾向的精神文化力量和价值理性化方式！面对诸如网络虚拟流



俗、文字语言粗俗化和社会价值理想平面化平庸化的趋势，我们必须坚守生活的真实与真诚，拒绝以“时尚”遮蔽文明、用“偶像”替代典范、放任社会文化和价值理想的流俗沉沦！如果我们能够真正认识到古巴比伦文明过早衰落的悲剧和教训，进而，如果我们还能够因此树立并保持我们应有的文化自觉、文化自信和文化自强的必要信念和理想，那么，我们就必须正视和解决上述问题，由此，构建和实施社会主义核心价值体系就不单显得急迫和重大，而且也将在开辟人类现代化事业的“中国道路”或“中国现代性”的伟大创举中获得它深远而关键的社会历史意义。这就是我们对本文主题即“我们为何需构建‘核心价值体系’”的初步回答，很可能也是一种最基本的回答。

(万俊人.光明日报,2011.01.24)

核心价值观凝练的五个方面

中国特色的社会主义核心价值观的凝练思路有四：一是其内涵要与现有的社会主义核心价值体系的内涵相衔接；二是要体现“世情为鉴、国情为据，马学(马克思主义学说)为体、西学(西方学说)为用、国学(中国古近代学说)为根，综合创新”的科学精神；三是简洁性与完整性相结合，体现唯物辩证法；四是凝练词的排列要有一定逻辑性。

依据上述思路和多年个人思索，笔者认为中国特色社会主义的核心价值观，可以细化为“自由集体观、民主集中观、文明进步观、和谐仁信观、富强和平观”，并可进一步浓缩为“自由、民主、文明、和谐、富强”五个词。

第一，自由集体观。西方近现代学说提倡个性解放和个体自由，当代又补充提出团队精神和社群主义等等，这些既有合理性和进步性，也有片面性和虚伪性。与剥削社会相比，马克思设定未来社会的新人是自由和全面发展的人，新社会是自由人的联合体。这是在集体的和社会的理性框架内的个人自由，是个体自由选择与集体选择和



社会选择的辩证统一。因此，社会主义核心价值观理应把个人、集体和社会三者有机结合起来，并通过总结古今中外的历史经验教训，把宪法和各种规章制度中的自由与规制的关系处理好，以解决现实问题，反过来促进价值观的普遍认同。千万不要因为西方国家自我标榜并攻击社会主义国家不自由，我们就不敢理直气壮地倡导自由。

第二，民主集中观。民主与集中的关系在任何社会均存在，只不过不同的社会和国家有不一样的制度安排和习惯规范。西方学说强调民主，实际上西方国家各个层次和范围的集中并不比社会主义国家少，有些做法甚至更高。当代资本主义国家总体上属于一种基于私人垄断利益基础上畸形的民主模式。而国学中法家强调法治，儒家强调仁治，都有其合理性和局限性。马克思主义科学分析了民主与集中、少数与多数、个人与组织、群众与领袖、政党与国家、政府与公民、法治与人治、法治与德治、票决与协商等一系列问题，辩证地阐述民主基础上的集中、集中条件下的民主。中国的成功实践是把党的领导、人民当家做主和依法治国的三者有机结合，是共产党执政和领导下的社会主义新型民主，是优于资本主义民主类型和性质的。不是任何民主都是好东西，任何集中都是坏东西，必须从形式和内容等多方面具体分析民主和集中的多数性、进步性和科学性。

第三，文明进步观。与前资本主义相比，近现代西方学说和西方国家在推动经济社会发展的文明程度上有着积极的作用，但也先后留下了领土殖民、野蛮屠杀、军事侵略、垄断剥削、帝国扩张、种族歧视、精神颓废、破坏生态、单边霸权、新帝国论等许许多多的不文明观念和行为。特别是西方不断进步的物质技术文明时常被误用，引发精神、政治、生态和军事文明的倒退。马列主义及其中国化理论有批判、有借鉴地对待西方的文明价值观，系统梳理和阐明了文明的一般价值观和制度观，强调建设中国特色的物质(经济)文明、精神文明、政治文明、社会文明、生态文明，是一种进步的文明价值观。简言之，当代某些流行的新文明，未必是进步、先进和优秀的。进步一词可以补充和丰富文明这一核心价值观。

第四，和谐仁信观。和谐是对立事物之间在一定条件下动态的辩证统一，是不同事物之间共同发展的关系。中国传统文化认同“和为贵、谐为美”，儒家强调只有“仁义礼智信”的价值观起支配作用，社会才会和谐，从而“五常”成为传统中国价值体系中的核心内涵。与中国古代智慧相似，古希腊哲学家赫拉克利特也说过：“美在和谐。”赫拉克利特说：“看不见的和谐比看得见的和谐更美。”尽管文艺复兴后许多思想家都把“和谐”视为重要的哲学和伦理范畴，倡导私有制市场经济基础上的经济和谐，法国空想社会主义者傅立叶还突出地构建了以和谐为核心的社会主义理想社会和观念，但只有马克思真正把握了“和谐”的理念及其制度保证，提倡建立和谐的未来社会主义和共产主义社会。可见，综合“马学、西学、国学”，特别是国学中以“五常”为核心的和谐价值观，经过内涵改造和重释，极具中国特色社会主义核心价值观的现实意义。这是因为，既然社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证，那么，和谐自然成为社会主义核心价值观之一。按照中央关于和谐



社会的界定，公平正义、诚信友爱、安定有序等都是标志。和谐既是目前发展的一个愿景和过程，又是一种社会核心价值观。为了简便起见，仁义礼智信简称为仁信。

第五，富强和平观。民富国强既是近代以来"多元一体"的中华民族所追求的客观目标，也是一种强烈的社会思想和主观价值观。从国学中的"均贫富"、和平统一的"大同理想"，经过孙中山的"三民主义"价值观，再到中国化马克思主义理论强调在发展生产力的基础上"消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕"，强调"一国两制"的国家和平统一，强调和平发展与富强后在国际上不称霸等等，均体现出有异有同的主流价值观。不过，马列主义及其中国化理论科学地阐明了，人类社会只有进入社会主义社会，才能真正实现不搞国内外剥削和掠夺的民富国强观与不搞非正义战争的和平发展观。包含国际主义与爱国主义相统一在内的中国特色社会主义的这一核心价值观，同私人垄断利益为主导的资本主义价值观有着重要区别。

总之，以自由集体观为起点，经过民主集中观、文明进步观、和谐仁信观的层层扩展，以富强和平观为归宿，便可达到以简洁的词汇和丰富的内涵来弘扬和践行中国特色社会主义核心价值观。

（程恩富.光明日报，2011.03.28）



如何凝练社会主义核心价值观

——访北京师范大学副校长韩震

2006年，党的十六届六中全会正式提出了"建设社会主义核心价值体系"，并从四个方面规定其基本内容。对社会主义核心价值体系的研究在经过了初步发展的阶段以后，面临着理论深化和如何走向大众的问题。为此，记者邀请韩震教授就相关问题发表自己的看法。

中国的和平发展、软实力的增强，需要凝练引领社会发展方向的核心价值体系和核心价值观

记者：社会主义核心价值体系是中华民族的理想目标与信仰追求，充分反映了我们这个时代的特点和人民群众的精神需求。您和您的团队对社会主义核心价值体系卓有研究，请谈谈建设社会主义核心价值体系的必要性。

韩震：要建立真正稳定、和谐富强的大国，中国必须有自己稳定而又具持续性的核心价值体系，创造出符合历史发展方向从而具有世界历史意义的核心价值观。如果没有这样的核心价值体系与核心价值观，我们既不能构筑永续有效而又具深度的民族文化认同感，从而巩固多民族国家的统一，也无法形成持续而又具强大感召力的文化软实力，从而赢得世界广泛



的理解和尊重。

从世界历史的发展看,价值观的竞争,不只是思想观念之争,而且是谁引领历史发展趋势,谁掌握文化前进方向的话语权,谁占领文化软实力和道德制高点的争夺。因此,大力建设社会主义核心价值体系,巩固马克思主义指导地位,坚定中国特色社会主义共同理想信念,强化民族认同的精神文化支柱,弘扬基本的道德规范,对于我们这样一个处在社会转型和急剧发展时期,拥有13亿人口、56个民族的发展中大国而言,可以说具有特殊的重要意义。而建设社会主义核心价值体系和凝练社会主义核心价值观的真谛就在于观念的更新、充实和创造。

"民主、公正、和谐、进取",可凝练作为当代中国特色社会主义核心价值观

记者:社会主义核心价值体系包括四个方面的基本内容,即马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、以"八荣八耻"为主要内容的社会主义荣辱观,请您谈谈这几方面内容的关系。

韩震:我认为,这四个方面的基本内容相互联系、相互贯通,共同构成辩证统一的有机整体。通过对马克思主义理论内在追求的研究,通过对我们党改革开放以来关于中国特色社会主义建设事业的考察,我们可以进一步探索和追问:马克思主义理论的核心价值追求是什么,中国特色社会主义核心价值理想是什么,中华民族的民族精神和时代精神所体现的核心价值取向是什么,社会主义荣辱观的核心价值规范是什么?在此基础上,我们可以发现,社会主义核心价值体系的价值追求、价值理想、价值取向和价值规范,都是某些核心价值观或基本价值观念的不同功能体现而已。

记者:核心价值体系和核心价值观的关系是什么?您认为这种包含在社会主义核心价值体系中的核心价值观是什么?

韩震:我理解,核心价值体系与核心价值观是框架与实质、结构与要素、形式与内容的关系。社会主义核心价值体系,决定了社会主义核心价值观的意识形态性质和民族形态;社会主义核心价值观,则反映着社会主义核心价值体系的价值追求、价值理想、价值取向和价值规范。当然,以上所说的"社会主义核心价值体系",只是提出了社会主义核心价值的框架体系,我个人认为,这个框架还不是核心价值观本身。在社会主义核心价值体系之中,既然四个方面的内容是相互联系、相互贯通、相互促进的有机统一整体,那么,显然就应该存在把四个方面的内容都可以联系、贯通起来的核心价值观,即作为现代中国的价值追求和战略目标以及中国人民社会行为取向和范式的价值观念。

我个人认为,为了宣传群众,动员人民,有必要把马克思主义中国化的



最新成果、中国特色社会主义共同理想、中华民族的民族精神和时代精神以及社会主义荣辱观包含的最基本、最本质的价值取向，凝练成为“民主、公平、和谐、进取”这几个核心的价值观。这样，可以强化社会主义核心价值体系的内在统一性，展现社会主义价值追求目标的话语简洁性，从而有利于感染群众、凝聚人心、形成共识、强化认同，增强社会主义意识形态的感召力和凝聚力，促进公平正义之和谐社会的建设。

把马克思主义的价值追求实质性地变成简要的价值观，容易为群众所理解、所接受

记者：您的这一提炼概括很有独到的见解，能否进一步展开谈谈对这些核心价值观的具体理解？

韩震：首先需要强调的是，这只是我个人的理解，其他学者也许会有更独到的提炼。我认为，民主、公平、和谐、进取，首先是马克思主义特别是中国化马克思主义的核心价值观。中国人民选择马克思主义作为自己的指导思想，就是因为马克思主义有高远的核心价值观，是中国人民争取民族解放、民主权利，建设公平和谐社会的思想武器。中国人民之所以走社会主义道路，也是因为社会主义持有建立公平和谐社会的价值理想。社会主义之所以是比资本主义更先进的意识形态，就在于社会主义有实现真正的政治民主和经济公平的价值追求和现实途径。

民主、公平、和谐、进取，也集中体现在民族精神、时代精神以及中国特色社会主义道德规范之中。以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神之所以高歌奋进，就是因为这些精神体现了中国历史进步和社会发展所需要的最重要的核心价值观。以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观之所以重要，同样是因为这些道德规范体现了中国特色社会主义的核心价值观。

在文化上，中华民族几千年来崇尚“天行健，君子当自强不息”。中华民族的优秀文化深深熔铸在以爱国主义为核心的团结统一、爱好和平、勤劳勇敢、自强不息、与时俱进的伟大民族精神之中。但是，民族精神或一个民族的价值追求是对民族现实的历史创造性活动的引领和反应，因此就必然且必须对特殊的时代性问题作出回应。民族精神的生命力只有融入时代精神的开放性、创造性、超越性才能展现其魅力和价值——所有这些都可以凝练为“进取”。我们在近代的落伍，就在于民族精神没有获得时代精神的充分注入；我们在新时代迅速地发展，就在于民族精神和时代精神的相互充盈和交相辉映。

如果说民主、公平与进取是世界各文化大都崇尚的价值的话，那么“和谐”的价值观则是中华民族对人类社会的伟大贡献；“和而不同”是最具时代特点且能够解决国家与国家、群体与群体、人与人之间交往关系的基本



原则；随着经济全球化进程的深化，和谐价值会越来越具有世界意义和普遍意义。

记者："理论只要说服人，就能掌握群众"。您认为社会主义核心价值体系如何予以阐释和宣传，才能叩动群众心扉，形成思想共识？

韩震：要让群众更加容易地掌握社会主义核心价值体系的精髓和实质，就应该提炼出容易让人们理解和记住的几个最重要、最关键的价值观念。鉴于理论体系的复杂性，人们往往出于思维的经济性和语言的简洁性而以形式省略内容，这就容易使社会主义核心价值体系在宣传和推广过程中成为单纯的口号。为了避免把马克思主义口号化，就应该把马克思主义的价值追求实质性地变成简要的价值观，这样才容易为群众所理解、所接受。

我个人认为，民主、公平、和谐、进取——这几个核心价值观，既体现了社会主义核心价值体系最集中的价值追求、价值理想、价值取向和价值规范，又简洁明快、朗朗上口，容易为群众所理解、所铭记，且其形式和内容是直接统一的，指向性明确，不会在传播过程中流变成为单纯的形式、空洞的口号。另外，这些价值观念与人们的切身利益密切相关，为绝大多数人所珍惜，易于为人们所感受、所体验、所接受、所铭记。这显然易于用来感召群众，增强人民群众的认同感。

（薄洁萍，光明日报，2011.02.14）



(二)包容性增长理念:科学发展观的深化

包容性增长,是一种倡导机会均等、公平合理的增长,其最基本的含义即公平合理地分享经济增长,这是中国应对经济社会发展过程中新的矛盾和挑战所需要的新理念,也是对中国未来发展明确的方向性描述与前瞻性判断,是对科学发展观的丰富和深化。



"包容性增长":一个全新的时代命题

日前,在出席第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式时,胡锦涛主席发表致辞强调:实现包容性增长,切实解决经济发展中出现的社会问题。

"包容性增长"的概念,具有极为丰富的含义。实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。要实现包容性发展,要坚持社会公平正义,促进人人平等获得发展机会,坚持以人为本,着力保障和改善民生。

从推动科学发展、促进社会和谐,到加快经济发展方式转变;从"解决人民最关心最直接最现实的利益问题",到"在共建中共享、在共享中共建",中国一直是包容性增长的积极倡导者和实践者。"包容性增长"对于中国未来一个阶段的发展,有什么样的意义?如何从社会发展的角度理解这一概念?如何把这一理念运用于经济和社会政策的制定之中? 本文请有关专家、学者为读者解析这一全新的时代命题。

参与和共享的发展才有意义

唐钧(中国社科院社会政策研究中心研究员):

"包容性增长"的概念最早是由亚洲开发银行在2007年提出的,在一个展望亚洲发展的报告中,提出要把关注的重点从应对严重的贫困挑战,转向支持更高和更为包容性的增长。

增长:引入知识、人力资本等因素

"包容性增长"译自一个英语复合名词"Inclusive Growth"。其中的中心词"增长",常常与"Economic(经济的)"搭配使用。在发展经济学和发展社会学中,"增长"被界定为不同于"发展"的概念。发展经济学认为,经济增长主要是指量的扩张,经济发展则还包括结构的调整;发展社会学更进一步把发展的概念扩张到整个社会经济体制的转型和重构,除了经济增长以外,发展还应该包括制度、社会、产业、管理的结构以及



人的态度的变化，等等。

但是，尽管如此，因为“经济增长”更加直观，更具有可测量性和可比较性，使“增长”仍然备受青睐。进一步说，虽然经济增长并不等于经济社会发展，但经济增长毕竟是经济社会发展的基础，如果经济疲软、停滞乃至倒退，那发展又何从谈起？从这个意义上说，增长实为发展之必需。近年来，以“增长”为研究对象的新增长经济学活跃起来，将知识、人力资本等内生技术变化因素引入经济增长模式中。而政府在教育、科研、法律等领域的开支，在传统理论中被视为公共消费，也被看做是具有生产性的公共投资。

包容：将所有人纳入发展进程

“包容性增长”中作为定语的“包容”，有着“兼容并蓄”或“兼容并包”的涵义，可进一步引申为“融合”。当其与“社会”搭配时，就成了社会学的一个常用的概念，一般被表达为“社会包容”或“社会融合”。实际上，亚行所说的“Inclusive Growth”，其中的“Inclusive”，也应该包含“社会包容”或“社会融合”的意思。

在社会学和社会政策学的概念体系中，“社会包容”的反义词是“社会排斥（Social Exclusion）”。所谓“社会排斥”，针对的是大民族完全或部分排斥少数民族的种族歧视和偏见，这种歧视和偏见建立在一个社会有意达成的政策基础上。美国社会学家戴维解释说：主导群体已经握有社会权力，不愿意别人分享之，譬如他们担心移民具有潜在的破坏性，因而感到有必要对这些人加以社会排斥。

如今，在社会政策及相关领域中，这个词的指向已经被泛化，意指占据社会主流地位的阶层或群体在社会意识和政策法规等不同层面上，对边缘化的贫弱阶层或群体进行社会排斥。在1995年哥本哈根世界首脑会议上，“社会排斥”被视为消除贫困的障碍：“各种社会排斥过程无不导致社会环境动荡，终而至于危及全体社会成员的福利。”

我们现在讲“社会包容”或者“社会融合”，就是要消除任何形式的“社会排斥”，将所有的人包容到社会经济发展进程中，共享社会经济发展的成果，消除社会阶层、社会群体之间的隔阂和裂隙，使所有的社会成员，包括男性和女性，老年人、成年人和未成年人，健康人和病人、残疾人，富裕阶层、中间阶层和困难群体……都能够无障碍地融为一体。

包容性增长：将每一个个体融入发展之中

当“增长”一词被赋予新的更为积极的涵义时，为了与传统意义上的“增长”和“经济增长”相区别，将“社会包容”作为定语，对重生的“增长”概念加以说明和限定，于是就构成了“包容性增长”的新概念。

就其内涵而言，“包容性增长”必须强调两个方面，即“参与”和“共享”，这也是“社会包容”的基本涵义。换句话说，只有在所有的社会成员能够“参与”和“共享”时，经济增长才具有积极意义。

关于“参与”，1995年的哥本哈根“千年宣言”中曾有经典解释：“只有人——不论



是作为个人还是作为社群——成为行动主体,变化和发展才能产生。"因此,应该使人民群众有充分的发言权,让他们享有行使民主权利的广阔空间,以求在各社会阶层和社会群体之间重建关于发展的共同认知,使每一个个体都能融入社会经济发展的主流之中。

关于"共享",2005年联合国审视"千年宣言"的一个报告中指出,共享不仅是指共享经济增长的成果,同时也是发展、安全和人权的共享。确实,没有发展,就无法享有安全;没有安全,就无法享有发展;不尊重人权,我们既不能享有安全,也不能享有发展。除非这些事业齐头并进,否则,其中任何一项事业都不会成功。

"包容性增长"和中国近年来提出的"全面小康"、"和谐社会"和"科学发展"等思想,从根本上说是一脉相通的,都代表着世界文明发展的最新成果。胡锦涛主席此次提出这一概念,要在一个人口占世界近1/4的大国实现"包容性增长",意义重大。现在我们的当务之急,是将这些思想付诸实践,尤其是要让人民群众都能参与到社会经济发展的进程中去共建共享社会经济发展的成果。

"包容"是民众发展的制度诉求

俞宪忠(济南大学经济学院教授):

在发展过程中,发展中国家通常面临着非常显著的制度约束,其实质就是制度安排与经济增长之间缺乏应有的包容性。经济增长的终极目的是人的发展,经济增长的关键支撑是制度公平,包容性增长就是经济增长、人口发展和制度公平三者之间的有机协同。

包容性增长体现公平与效率的内在一致性

包容性意味着制度公平,而增长则意味着效率,包容性增长包括了制度的基本效能——公平与效率。

学界曾普遍认为,公平与效率相互排斥、不可包容。包容性增长理念的重大创新之处,就是重新描述了公平与效率之间相互依存和良性互动的内在包容性。如果没有制度公平,就不可能将各种发展力量加以包容整合,因而就不可能实现效率改进,只有包容性的制度公平才有可能激活各种发展潜力,并造就经济增长和持续繁荣,公平是效率的动力源泉和发展引擎。同样的道理,如果没有宏观经济的长期有效增长,国民大众则只能处于共同贫穷的发展陷阱,而无法实现共同富裕的真正公平,只有持久性的效率增长才能为制度公平提供可检验性的雄辩证明。包容性增长理念实质上高度概括了公平与效率之间可以互相解释的因果机制,从而充分肯定了两者可以彼此证明的内在一致性。

包容性增长强调发展权利的同质均等性

长期经济增长的前提条件和基本平台是制度公平,也就是公众普遍具有同质均等的发展权利,只有权利同质、机会均等和公平竞争,才能实现包容性增长。

由此出发,包容性增长绝不允许国民之间不同的权利配置,绝不包容社会各阶层



之间的垄断特权或多元分割，绝不容忍制度化地相互敌视或群体性地彼此仇视。制度公平是“望远镜”，能够为每个公民提供和谐稳定与公平合理的发展预期；制度公平也是“过滤器”，能够使那些遵纪守法和德才兼备的勤奋努力者获得成功；制度公平还是“润滑剂”，能够保障每个公民自主化地实现职业选择和自由流动；制度公平更是“助推器”，能够为每个公民的创新行为提供制度激励。制度框架本身要能够实现社会各阶层之间的相互兼容和彼此包容，这是经济长期繁荣与社会持续和谐的规则基础。包容性的权利安排和制度公平能够节省制度费用，从而实现经济增长、人口发展和社会进步的低成本推进。

包容性增长拒斥两极分化但保护合理差别

包容性增长的一个重要制度特征，就是国民大众对增长成果的合理共享性，拒斥穷者愈穷和富者愈富的两极分化发生。但收入共享性也绝不意味着平均主义，而是要求公民贡献与个人收入之间的对称性，由对称性所产生的合理收入差异，则能够获得社会各阶层的心理认可和理性认同。

共同富裕的实现机制并不是平均富裕、同时富裕和同步富裕，而是先后有别和快慢有序的有差别共同富裕。如果贫困的成因不在于个人，而是由于致富权利缺失，制度不信任和群体性怨愤就会发生，潜在危机因此容易转化为现实危机，强制性制度变迁的社会动荡就会发生。制度分配权利并界定机会，如果制度公平，合理的收入差别则会为理性国民所认可和接受。尤其需要指出的是，包容性增长不仅要求对增长成果的公平分配和普遍共享，同时也包括了对合理差别的相互认可和彼此尊重，制度安排不仅要关注弱势贫困阶层的发展诉求，而且也要同时给予合法致富者可预期的充分安全感。

包容性增长的逻辑延伸就是包容性发展

社会发展不仅需要 GDP 增长和技术创新，而且也包容了制度优化和理念改进，同时还兼容了人口发展、资源节约和环境保护，其变迁过程具有很强的整体性、系统性和协同性。包容性经济发展由此成为包容性增长的自然逻辑延伸，这是以人口现代化和制度现代化所引领的经济增长。

人口发展和制度优化，对发展中国家具有重大特殊意义。在这个全球性文化激荡的知识创新时代，如果因单纯地追求 GDP 增长而忽视人口发展、制度优化、资源节约和环境保护等更为重要的发展变量，将会迷失终极发展目的，缺失由制度支撑的长效机制，国内生产总值 GDP(Gross Domestic Product)也将会异化为国内总贫困(Gross Domestic Poverty)或国内总污染(Gross Domestic Pollution)，“恶增长”的异化现象就会发生。在包容性基础上改进增长模式和优化发展方式，这将成为我们建构和谐社会和实现科学发展的必由之路。

包容性增长的国际扩展就是和平发展

我们可以将经济全球化理解为不同经济体之间相互依赖、理解和认同程度的日益加深，以至于谁也离不开谁，由此便凸显了包容性增长的重要价值。



在全球化时代，国别之间的路径选择既具有显著的竞争性和多样性，但同时也提供了合作性和趋同性。因而迫切需要不同的经济体之间积极广泛地展开对话、沟通和交流，在相互学习、模仿和借鉴中，寻求相互间的彼此尊重、肯定和协同，以和平、合作、和谐的发展方式，获取差异化基础上的增长包容、市场兼容和文化共容。在经济均衡、市场优化和制度改进的国际平台上，创构国际社会的经济共荣、和谐共生和成果共享。和平与发展将会成为人类发展的永恒主题，包容性增长表达的正是国际社会普遍共有的这种和平发展诉求。

概而言之，包容性增长模式具有显著的民本主义发展旨向，体现出更加关注民权民生的新型发展理念，更能满足民众权利发展的制度公平诉求。在这个制度竞争的全球化时代，发展中国家若要跳出发展的陷阱，并实现发展的革命，人口现代化和制度现代化至关重要，这将成为发展中国家实现卓越转型的根本创新路径。

（人民日报，2010.10.14.）

让"包容"牵手"和谐"

——包容性增长里的中国智慧

"包容性增长"，一个有色彩、有温度的词语。虽然听起来很专业，但却因为"包容"而温暖众生。

有人说，包容性增长是一个"舶来词"。的确，它最早是2007年由亚洲开发银行首次提出的。但在中国被广大百姓所熟悉，得从2010年9月16日算起。就在当天，胡锦涛主席在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上致辞，代表中国政府大力提倡、集中论述了"实现包容性增长"。

"包容性增长"对于中国而言，绝不是一个简单借用的外来概念。正像胡锦涛主席所说的那样，"中国是包容性增长的积极倡导者，更是包容性增长的积极实践者。"不论是包容性增长这个概念本身，还是我们对这条道路的选择与钟情，都蕴含着丰厚的中国因素，闪耀着深远的中国智慧。



中国文化对“包容”的崇尚其实早已存在。先从这个概念本身看起。“包容性增长”,汲取了经济学、社会学、政治学等多门社会科学的成果。在社会学上,一直就有“社会包容”和“社会排斥”两个相对应的概念。我们常说一个人被身边人“看不起”,说他在各方面得到的对待低人一等,这就是社会学所说的“社会排斥”。也就是说,在社会意识和社会政策等层面上,占据社会主流地位的强势群体对边缘化的弱势群体采取歧视性态度,施以不公平政策。相应地,所谓“社会包容”,也就是我们梦寐以求的“爱无差等”、“人人公平”。

这些与生活息息相关的概念被运用到经济增长、社会发展中去,无疑是一个很大的进步。它为我们勾画出一个美好的愿景:让所有社会成员都能参与到经济社会发展进程中,共享经济社会发展的成果,消除社会群体之间的隔阂和冲突。这个共同的指向,让我们找到了它与中国传统智慧的结合点。

有现代因素,也有传统资源

在北京大学张岱年先生看来,中国优秀传统文化有两个最主要的基本思想:一是人伦和谐;二是天人协调。人伦和谐是说人与人之间、人与社会之间和谐共处;天人协调是说人与自然、社会与自然之间协调发展。“人伦和谐、天人协调”,这堪称中国传统文化精华与核心的八个字,是我国提倡包容性增长的文化根基。可以说,正是在这片追寻和谐的文化热土上,包容性增长的理念顺利且迅速地扎下了根须。

如果说中国古人“和而不同”的追求与包容性增长一脉相通,那么时代演进到今天,中国又用“科学发展、以人为本”的现代理念与包容性增长遥相呼应。

中国人早已清醒地意识到,通过牺牲一方来使另一方得益获利,正如一场没有赢家的“零和游戏”,到头来伤害的是双方的利益。正所谓“己所不欲,勿施于人”。

有了这个认识,中国开始强调科学发展、社会和谐,而这种以人为本,全面、协调、持续发展的理念,就是通向双赢互利,甚至多赢互利的最佳路径。我们一直在思考,如何使我们的城市和乡村、东部和西部、经济和社会、人和自然携手并进地共同发展?如何真正实现“民生为重,百姓至上”,更为合理地配置社会资源和社会机会?而这些,也正是包容性增长最为本质的呼唤。

由此可见,我国强调包容性增长,并非单纯的“拿来主义”,它既有中国历史文化悠久的传统根基,又有当今社会现实深层的时代内容。

重社会服务,也重社会管理

包容性增长究竟将对中国的社会发展、百姓的日常生活产生什么影响?我们先从现实情况看起。

从现在多发凸显的社会矛盾看,从燃点多、燃点低的社会问题看,引燃这些矛盾的最粗的那根“导火索”是什么?毫无疑问,就是经济发展的成果落实不到老百姓的民生福利上。应该说,这是最大的脱离群众。老百姓得不到实惠或者只能得到很少的实惠,怎么可能保持和谐安定?现在确实有些干部舍不得把钱花在普通百姓身上,这是



十分短视的。单靠刚性的手段来维稳，成本很高，收效甚微，甚至造成越维稳，群发事件越多的困境。这是因为没有从根本上解决问题，只是治标，而非治本。

必须转换一条新的思路——既是治本的，也是柔性的。这就是增加民生福利，特别是增加老百姓的收入，尤其是低收入群体、弱势群体的收入。正因如此，五中全会强调“努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”。确实，我们的劳动报酬只占 GDP 的 37.2%，还不到 40%，这与发达国家的 60%以上差距太大，与我们自己 1985 年的水平相比，也下降了差不多 20%。当然，增加弱势群体的收入不是平分，平均分配是另外一个极端，我们吃过亏，也要避免。

包容性增长的观念，也贯穿在近期通过的“十二五规划建议”中。

翻开“十二五规划建议”第八节，可以看到，这一节从就业、分配、保障、医疗、人口、社会管理六个方面，对改善民生为重点的社会建设进行了全面系统阐述。在我看来，这六个方面并举，事实上是提出了一种“标本兼治”、“刚柔相济”、社会服务与社会管理相结合的新型社会治理模式——前五条都直接涉及改善民生，涉及老百姓的安居乐业，涉及社会资源和社会机会的最大公平。它们对维护社会和谐稳定带有基础的、根本的性质，主要是从治本的视野，从柔性的和社会服务的角度，来寻找社会和谐稳定的通路。而第六条，主旨为“加强和创新社会管理”，更多地表现出应对当前社会矛盾、社会问题、社会风险的性质，可以说是以治标为主的。这种生动体现包容性增长的社会治理模式的转变，为中国社会健康发展开出了一剂良药。

世界眼光，本土特质

在这个“牵一发而动全身”的全球化时代，从来没有孤立的变革。对包容性增长的追求，不仅适用于一个国家，更适用于整个国际社会；不仅要对现有的国际经济社会秩序进行批判反思，更要提出建设性建议。由此，中国主张和实现包容性增长，也将对国际经济社会格局产生深远影响。

倡导包容性增长，实际上是对美国主导的国际分工体系的不合理性的批判，是对美国为首的金融垄断资本主义掠夺发展中国家的揭露，是对美国为代表的金融霸权统治下的世界经济秩序社会排斥性的质疑，是对美国式生产和消费方式的警醒。中国倡导和实践包容性增长，是以自己的方式、自己的智慧，对国际金融危机后国际经济体系变革做出的一种积极回应。它是有世界眼光的，同时又是有中国本土特质的；它是建设性的，同时又是反思批判性的，这种兼收并蓄、水乳交融的选择，本身就是最大的智慧。

（郑杭生.光明日报，2011.03.03）

2010年12月4日，在四川洪雅县槽渔滩镇，党员填表选举镇党委书记

四、法治先行 民主渐进

(一)党内民主与基层民主

基层民主包括党内基层民主的意义，正在于它能够为民主培育相应的社会和政治土壤。也就是通过长期基层民主生活实践的训练，逐渐使人们习惯用民主的方式去表达利益，用民主的方式参与政治生活，用民主的方式解决社会生活和政治生活的各种问题等。这样，经过一个长时期的酝酿，才能为整体民主的发展创造根本性的条件。



“公推直选”引发的选拔民主冲击波推动党内民主

自从党的十六届四中全会第一次明确提出“科学执政、民主执政、依法执政”以来，如何做到民主执政、用什么机制和制度来保障执政的民主性，一直是理论和实践界炙手可热的议题。

高层给出的大方向是，首先提升党内民主质量。近年来，全国范围内旨在推进党内民主的地方试点不断涌现，党代会常任制、党代会任期制、党员旁听制、质询制等均在地方基层积累了宝贵的经验，“公推直选”就是其中之一。

“公推直选”率先在高校、企业、社区等基层单位破冰，对于坚实党的民主执政的根基具有战术性意义。

从另一个视角看，党的干部队伍好似一座金字塔。塔的基座，便是为数甚广的基层干部、年轻干部、后备干部。“公推直选”试点在基层党组织范围内推开，更利于年轻干部在民意的环境中健康成长，为干部的继续选拔任用积累民意、培养民主意识。

基于对多个“公推直选”试点单位的长期观察，《瞭望》新闻周刊记者近期采访了北京大学、国家行政学院、中央党校的专家学者，以及多个试点单位的组织部门，对“公推直选”试点所引发的选拔民主冲击波进行梳理评述。

实质性推动党内民主

“公推直选”作为基层直接选举制度，被多位受访专家视为党内自我更新机制中的首要一环。

“党内民主发展到今天，进展并不如我们大家所期望的那样快。在推动党代会常任制试点的同时，基层直选使人看到另一境界：源自基层的直接选举，使基层党内生活出现新的面貌。”中央党校党建研究专家高新民说。

党内民主具有权力制约功能和导向功能。现有的领导体制在专家眼中有其固有的优势，即在路线、方针、政策正确的前提下，有利于“集中力量办大事”。但是，如果权



力过于集中，就可能出问题。

“如何制约权力？可以权力制约权力，也可以权利制约权力。在现行体制不变的条件下，选举，就是以权利制约权力”，高新民对本刊记者说。

在高新民看来，真正发端于群众的选举可以产生多方面的权力制约作用：其一，从根本上改变领导者和普通党员的关系，调节党内关系。其二，选举是对权力行使者的强有力制约，迫使权力行使者更多地对群众负责，是以权利制约权力最主要的形式。其三，选举与任期制联系在一起，有利于防止因长期处于一个岗位而形成行政化官僚化的特点，也在一定程度上体现了权力制约的意义。

高新民说，选举本是民主政治的核心问题，但由于诸多利害关系，使得选举难以真正实现。各地“公推直选”的成功探索证明，真正的民主选举，是可以得到群众拥护的。因此，为党内民主的发展提供了新的经验。

此外，党内选举制度的改革，对于反腐败系统工程也具有特殊意义。以大学教授身份担任中国监察学会副会长的李成言教授，是北京大学政府管理学院党委书记、博士生导师。这位反腐败研究专家认为，治理腐败的两大源头，一是涉及干部选拔、任用、管理和监督的干部人事制度，二是政府财政管理系统中“管好钱袋子”的相关制度。

“可以说，如果这两个环节能把握好，反腐败进程就会良性运转。而‘公推直选’从基层干部选举抓起，让群众参与选出能够胜任岗位工作的干部，恰恰是突破了反腐倡廉中的‘干部选任’瓶颈，对于预防腐败、惩防并举非常重要”。

党员主体地位落地

针对实践中实现党员基本权利的制度化管道不充足，各地“公推直选”试点在这方面的探索可谓收效显著。

在初始提名环节，各试点单位多数采取了党员个人自荐、党员群众联名举荐和党组织推荐相结合的方式。这种改变以往由组织单一提名的做法，大大促进了《党章》规定的党员个人民主权利的落实。

“《党章》上规定的党员的民主权利有8条，其中很多方面就是党员的直接民主权利，比如选举权和被选举权，要求撤换、罢免领导班子成员的权利等”，国家行政学院法学部教授任进，常年研究党和国家法律法规。采访中，他拿出了随身携带的最新版《宪法》和《党章》，阐述党员的八大基本权利。

任进介绍道，从理论上可以将党内民主分为直接民主和间接民主。根据《党章》的规定，党内间接民主，主要表现为党员通过党的代表大会行使党员权利；党内直接民主，主要表现为党员参加党的有关会议，对党的工作提出建议和倡议，要求处分违法乱纪的党员，要求罢免或撤换不称职的干部，行使表决、选举或被选举等权利。

“‘公推直选’试点取得了很好的效果，说明我们有能力通过直接的方式来体现党员的权利，体现党内的直接民主。‘公推直选’有利于扩大基层党组织领导班子候选人



提名的民主，拓宽选人用人视野，有利于加强党的基层组织领导班子建设，是体现党员主体地位、尊重党员权利和充分发挥党内民主的重要实践，在《党章》上也有充分的党规、党法的依据"，任进说。

中央党校党史部副主任谢春涛教授说，党员主体意识的问题尽管一直在说，但缺乏实现机制。"我们绝大多数党员，无论是担任高的职务还是低的职务，或者就是一个普通的党员，都非常关心党的发展。但如果缺乏参与的方式、途径，党员主体意识就没法表达，时间长了，这个主体意识就会淡漠，甚至有可能就没有了。我想不少人有这样的心态。'公推直选'的实践，唤醒了基层党组织党员的主体意识。有了参与的机会，党员肯定会关心候选人的情况，关注基层党组织的发展。"

"'公推直选'的制度设置以党员的民主权利为核心，唤醒了基层党员干部的主体意识。从参选率和具体成效来看，'神圣的一票'有了实际的含义，体现了选举者有效参与、投票平等的民主理论要素要求，有效地调动了广大党员参政议政的积极性，从而在实践中落实了党员的民主权利。"李成言认为。

以党内民主带动人民民主

以党内民主带动人民民主，关键在于如何带?通过什么样的机制带?"公推直选"在把基层组织的"一把手"放在全体党员当中来选举，尤其是一些试点地区引入了党外群众参与，在"公推"环节采用"群众投信任票"的方式，引起了多位专家的关注。

在高新民看来，基层党内直选，尽管在法理上只是党的内部选举，但非党群众通过投信任票、驻点调查、现场提问等环节参与进来，客观上形成群众对基层党组织的认同，也对基层民主发展起到了示范作用。

中央党校党建教研部祝灵君副教授说，在新阶段，应该以扩大党内民主的示范来改善人民民主实践的质量，最终提升整个社会主义民主政治的质量；以党内民主的推动去带动城市社区民主，形成新的阶段我国基层民主的新的增长点——城市基层民主。"今后一段时期，大力推进城市基层的党内民主将是我国社会主义民主政治建设中的又一新亮点"。

近年来，人民群众民主意识的不断增强，人民对于自身的知情权、参与权、监督权等基本权利的要求越来越明确。但是党内一些干部的思想观念与之相比，似乎远远落后了。

"比如沿海地区一些干部谈起招商引资时眉飞色舞、如数家珍，而谈起民主政治却噤若寒蝉。这个现象令人不安。"中央党校党建教研部副主任张志明教授谈起他在教学中的一点感受时说，"加强党的领导，提高执政能力，也包括推进社会主义民主政治建设的能力。这就要求党员干部弄清'选举'在民主政治框架中的地位和作用，具备民主的常识，培养民主的能力。"

"选上去，还要能扒下来"

在接受电视媒体采访时，有着64年党龄的南京市白下区淮海路社区居民恽玉纯



说："这个人(社区党委书记)好不好，你自己选，假如他好，那你选对了；假如他不好，那我有这个权再把他扒下来。"

直选上去的干部如果干得不好，还能不能再扒下来?这是高关注度的话题。选举民主的天然弱点是，选前选民强势，选后当选者强势。"公推直选"要克服这一弱点，就必须强化直选后的一整套制度，形成对权力的有效制约。

"选举本来就是一整套制度构成的体系，我们现在要做的就是改革和完善党内选举制度"，高新民教授勾勒出了选举制度体系的基本元素：

1.公开。包括提名公开，候选人背景资料公开，唱票过程公开，计票结果公开等。"候选人背景资料要详细，家庭财产情况应该公开，甚至应该写明这个干部曾经犯过什么错误，改了没有。"

2.承诺。竞选时不能瞎承诺，上任后承诺不兑现可以作为启动罢免程序的依据。

3.投票。投票应该是秘密进行的。目前，我国的村委会选举中已经禁止使用"流动票箱"，实行秘密写票制，这个经验值得"公推直选"吸收。

4.任期制。"惯例"不可靠，应规范干部任期内调动。如果直选上来的干部，干了一年就调走高升，他对选民的承诺就会落空，将直接影响直选的公信度和选民热情。

5.质询。当选干部应该严格实行党务公开、政务公开，定期向选民汇报工作进展，选民不满意的，可以进行质询。

6.罢免、弹劾。要使授权与收权联为一体，将长期处于虚置状态的罢免程序做实。

"如果没有相应的选举程序和选举体系总体设计，而只有投票这一个环节，选举非常容易被大量的'潜规则'所干扰"。高新民说，只有逐步改革选举制度，探索质询、罢免制度，积极应对社会民主的发展浪潮，才能承担起领导社会主义民主政治的职责。

李成言教授对此非常认同。"如果缺乏有效的监督机制，选举将被不断弱化、异化"，他对本刊记者说："监督机制要具有独立性和可持续性，而不能完全受决策者的控制。做到了这关键的一点，'公推直选'将会走得更好更远。"

李成言说，民主直选的设置，对领导干部选拔任用这一至关重要的组织工作的辅助监督作用分为任前、任中和任后三个环节。任前要防止干部"带病上岗"，确保选拔任用领导干部的质量；任中要防止干部"岗上生病"，保证权力的规范行使；任后要防止干部"留病下岗"，要防止以任期来规避责任的现象发生。

这种民主直选设置在内涵上与干部测评考核是一致的，他建议考虑加强与《党政领导干部选拔任用工作条例》相结合方面的制度设计，重视民主直选的设置对于干部任期之中以及任期之后的监督作用。

中央党校研究生院院长卓泽渊教授说，"公推直选"直接改革了干部选任制度，是根本的，但不是全部的；是起点的，但不是终极的。之所以不是全部的，是因为另外还有任职制度、监督制度、廉洁制度，与之匹配的还有质询、罢免与弹劾制度等。之所以不是终极的，是因为干部一旦上任就产生了实现承诺问题，贯彻党的方针政策的问



题，执行党的纪律问题。

来自试点地区的组织部负责人反映说，"公推直选"干部的动态管理机制很重要，我们需要健全完善干部目标管理制度、评议考核制度、罢免淘汰制度，"使'良马'始终处于竞争的跑道上，始终处于逆水行舟、不进则退的竞争状态"。

制度"冲突"与预留空间

1990年印发的《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(以下简称条例)，被试点地区的多位组织部门干部多次提及。因为它是"公推直选"目前面临的明显的制度"冲突"之一。

条例第十四条对党的基层委员会和经批准设立的纪律检查委员会委员的产生方式有明确规定："召开党员大会的，由上届党的委员会根据所辖多数党组织的意见提出候选人，报上级党组织审查同意后，提交党员大会进行选举。"

该条例是目前基层党组织选举工作的直接依据，依此，则基层党组织书记、副书记，只能由党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会选举产生。

受访的试点地区组织部负责人说："这与'公推直选'的具体方法和程序，有矛盾和冲突之处，令'公推直选'缺乏可操作性的法规依据。如能改革和完善现有基层党组织选举制度，则可为'公推直选'继续前行提供强有力的支持。"

鉴于"公推直选"的价值，现有的规定并非不可回旋。党的十七大修改的《党章》改为："基层委员会、总支部委员会、支部委员会的书记、副书记选举产生后，应报上级党组织批准。"并没有强调书记、副书记必须由哪些组织选举产生。

"'选出的'和'产生后'，几字之差，就给基层党组织的'公推直选'预留了空间"，任进教授认为。

此外，十七大《党章》还修改了一条规定："基层委员会由党员大会或代表大会选举产生，总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生"；增写了一条："提出委员候选人要广泛征求党员和群众的意见。"

"这样就处理好了党内的直接民主和间接民主的关系，更好地体现了'保障党员的民主权利'这个党章的精神"，任进阐释道。

有试点地区的制度设计中，明确了这项工作的九大程序，其中第八条是"依法任命"。也就是说，党员直选出来的基层党委书记、副书记、委员，还要经过上级任命的程序。"这也是为了解决与目前干部体制的冲突之处"，高新民指出，自下而上探索的直选还存在与干部制度整体接轨的问题。

受访专家直言，"应该考虑对党内选举制度、干部任用选拔制度、党内监督制度、干部任期制度等进行修改和完善，使'公推直选'于法有据"。

如何把握选举的竞争性

回顾中国共产党执政62年来的党内民主建设，党内选举从最初的任命制、等额



选举制，发展到差额选举制、公推公选、公推直选，从鼓掌通过、口头表决、举手表决，发展到无记名票决、差额票决，无一不伴随着思想的解放。对于党内竞争性选举制度的地位、作用的认识也需要各级领导干部思想上的辨识与解放。

有受访专家认为，"公推直选"是党内民主的深化拓展，使党内选举更富活力和竞争力，但同时也会加剧党内竞争，如果引导不好有可能导致党内力量分化，因此"公推直选"的推进尤其需要积极、稳妥、有序。各试点地区出现的若干现实问题需要关注和把握。

比如在一些试点地区，有的党组织由于后备人才不足，有的机关事业单位由于党组织书记、副书记任职条件的限制，导致参加直选的候选人偏少，影响了选举的竞争性。甚至个别党组织由于宗族、宗派等因素的干扰，没有选出党组织书记。

而如何让党员群众更全面地了解候选人和参选人，除了竞职演讲之外，还需要探索更多的办法，搭建更有效的平台。

再如，一些地方党员群众的参与面还不够广，一些普通党员存在着矛盾心理。一方面，他们觉得"公推直选"扩大了党内民主，肯定这种做法。另一方面，他们又担心"公推直选"走了形式。还有一些党员对选举不够关心，认为无论谁当选都与己无关。在这种心理影响下，一些党员参加自荐报名的积极性不高。

在一些地方的机关和高校中，在相同职级情况下，干部更愿意从事业务工作，不愿意干党务。而在社区党员中，退休老党员占大多数，他们有积极性但体力难以保证；刚毕业的大学生党员多数外出就业，下岗失业人员因为社区工作者报酬偏低，参与积极性也不高。

"这些因素造成了自荐报名的党员范围较窄"，受访的试点地区组织负责人说，"加强对基层党务干部的激励关怀和帮扶，提高待遇，通过有效措施关心他们的成长进步，加大对党务干部的选拔使用，增强基层党务工作岗位的吸引力，从而调动党务干部的工作积极性，对于在基层党组织推进'公推直选'，把握选举的竞争性有着特殊的意义"。

(杨琳.瞭望新闻周刊，2011.05.11)



基层民主向上生长

党的十七届四中全会提出“推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围”后，被视为扩大党内民主的“公推直选”迎来了新一轮的推广应用。

2011年正是地方换届之年，从媒体报道看，多个地区都在推进乡镇党委公推直选试点。从过去的“只做不说”到如今的“遍地开花”，从村(社区)普遍实行上升到乡镇一级广泛试点，表明基层党内民主已逐渐向上生长，并在换届工作中凸显“权为民所赋”的新要求。

基层倒逼“公推直选”

“从地方来看，越到基层扩大党内民主的呼声越高，越是基层党员干部搞‘公推直选’的愿望越强烈……”多名从事组织工作的干部对本刊记者说。

比如，2010年以来的村(社区)党组织换届中，重庆最初要求“公推直选”面达60%以上，有人担心此目标过高。结果证明，区县的热情很高，群众愿望强烈，最终“公推直选”面达80%以上，不少区县都达到了100%。2011年，重庆初步确定3个区县作为乡镇党委“公推直选”的试点，但却有不少区县主动“请缨”试点乡镇“公推直选”。

接受本刊采访的基层干部认为，市、区、县对乡镇党委“公推直选”的热情并不是“赶时髦”或“作秀”，而是因为一方面尝到了改革甜头，另外一方面也有党员权利意识增强“倒逼”基层扩大民主的客观因素。尤其是村(社区)一级党组织普遍实行“公推直选”后取得的良好效果，使“公开推荐、直接选举”这一方式在基层干部、党员、群众之间形成了共识。

受访基层的组织部长普遍认为，“公推直选”带来的是多方“共赢”的局面：组织部



门提高了选人用人的公信度。过去每到换届时，矛盾相当突出，组织部门往往成为众矢之的。党员群众总觉得干部选拔"暗箱操作"；党员的民主权利得到落实，激发了党员积极性，党员对"公推直选"的参与面普遍在80%以上，而在过去要通知80%以上的农村党员开会几乎是不可能的事；干部有了公平、公开、公正的竞争环境，能让真正的人才脱颖而出。

地处三峡库区腹地的开县是重庆最后一个移民大县，在2008年底全面完成17万三峡工程移民任务后，同其他移民区县一样，开县也进入了大规模移民搬迁后3~5年的经济调整和社会震荡期。高强度、大规模移民迁建的投资拉动作用逐渐减弱后，县域经济社会发展也一度出现后劲不足的苗头。如何尽快实现由移民大县向经济强县转型，成为开县急需破解的发展难题。开县将"提升干部队伍素质"作为实现社会、经济发展转型的重要基础，以扩大党内民主推动干部人事制度改革。

开县县委书记李殿勋说，党的十七大提出"要以扩大党内民主带动人民民主"，但从基层现实情况看，在村(社区)这一级，基层党内民主在一定程度上滞后于人民民主。1998年《村民委员会组织法》施行后，村委会组成人员就由村民直选产生，而目前在大多数地区，村(社区)党组织成员主要由上级党委提名、组织任命，因而许多地方的村民认为上千人直选出来的村委会主任当然比上级委任的党组织书记更有权威。这导致一些基层党组织在群众中威望不够、无法服众，甚至出现部分村民"只听村主任的话，不买村支书的账"的情况，影响了农村基层党组织的领导核心作用发挥。他认为，从某种意义上说，已实行13年的村民直选已经在倒逼基层党组织全面搞"公推直选"。

为此，开县自2010年以来，全县505个村(社区)党组织在换届中全部实现"公开推荐、直接选举"，达到了组织认可、干部服气、群众满意的良好效果。开县县委组织部长潘文峰认为，村(社区)党组织公推直选的全覆盖，为乡镇党委的"公推直选"打下了良好的基础，也说明群众民主素质在不断提高。

他说，过去不少人认为农民缺乏民主素质，但从实践看，农村党员的权利意识非常强，有选举权的"在家"党员参选率达到97.6%，一些农村外出务工党员为了行使自己的投票权，甚至从北京、西安等地赶回来投票。

起落与顾虑

从2001年在四川等省份试点开始，乡镇党委"公推直选"试点已经走过10年时间。观察其发展历程可以发现，这一改革始终贯穿着"谨慎试点、稳步推进"的主线。

由于10年间始终处在"试点"阶段，各地在实际操作中都比较谨慎，搞"公推直选"的乡镇党委数量不大，通常是一个区县选择1~2个，确保改革的可控性。在实际操作中，各地"公开推荐、直接选举"的总体框架类似，但程序设计、具体办法也都结合各地实际，摸着石头过河，即使在一个省区市里都可能存在不同的模式。

重庆2004年在渝北区龙兴镇产生第一个"公推直选"的镇党委书记(正处级)之



后，2006年在北碚区天府镇实行了镇党委班子“公推直选”。在两轮试点成功的基础上，2008年重庆出台了《重庆市党的基层委员会成员公开推荐直接选举办法(试行)》，对任职条件、推荐办法、选举程序等方面作出相对具体的规定，但仍然“希望各级党组织在实践中积极探索，总结经验，不断完善”。

本刊记者发现，与基层党员干部的热情相比，愿意自我加压，积极探索乡镇党委“公推直选”的领导干部并不是很多，他们对村(社区)一级开展“公推直选”比较主动，但上升到乡镇一级却普遍有所顾虑，怕冒风险，怕出问题，怕踩“雷区”。

在实践中，往往是上级有要求时，选一两个点搞一下；一旦有风吹草动，立即偃旗息鼓。一名组工干部给本刊记者讲了个故事，一次召开乡镇党委“公推直选”座谈会时，一些市县委领导表示可以“谨慎试点”，一些市县委领导则极力反对，认为“公推直选”会让领导把控不了局面，有人甚至说“书记用人意图将无法实现”。

多位受访的乡镇干部说，在一个县内，数量最多的就是乡镇干部，县委书记的用人权也主要体现在对乡镇领导的使用、提拔上，采取“公推直选”方式产生乡镇党委班子必然对县委书记沿用的用人权有所削弱。因此，乡镇党委“公推直选”在县里能否搞得起来，是真搞还是走形式，很大程度上取决于县委书记的政治觉悟和民主意识，“说白了，就是他愿不愿意削弱自己的权力”。

有党建学者指出，一些市县领导对乡镇党委“公推直选”有顾虑的另外一个原因，在于怕承担政治风险。“公推直选”对于原有的权力结构和运行机制必然会有某些突破或者改变，试点既可能成功，也可能触碰某些底线。这些年乡镇党委“公推直选”起起落落，一些试点举措被叫停，不难看出在其公开理由背后实际是有某种不能逾越的底线，但没有哪一级组织对此作出明确解释和说明，所以各地往往出现乡镇党委“公推直选”“只试点，不推广”的怪现象。

“一发”与“全身”

乡镇党委“公推直选”是对改革基层党内选举制度的积极探索和实践，作为新生事物，其在制度设计上还有不科学、不完善的地方。比如，由于相关的规章和法规滞后于基层“公推直选”的发展，实践中也凸显出了当前的干部管理体制、党内规章和法规不相配套，甚至有所冲突的问题，这也成为乡镇党委“公推直选”试点10年后，仍不断试点的一个重要原因。

重庆市委组织部对近年“公推直选”的乡镇党委班子回访发现，绝大多数人没有干满一届就已经调任到其他岗位，这也是全国普遍现象。因为《党章》规定“在党的地方各级代表大会和基层代表大会闭会期间，上级党组织认为有必要时，可以调动或者指派下级党组织的负责人”，实践中，这种“调动或指派”就和“公推直选”存在矛盾。

重庆市委组织部组织一处副处长赵学建说，“公推直选” 出来的乡镇干部普遍属于群众基础好、工作能力强的人，往往工作一两年就被上级部门看上并调任其他岗位；但从制度层面考量，党员直选的是一届乡镇党委班子，干部参选时的施政方针也



是一届的计划，对党员的承诺还未完全兑现就调动，容易造成“公推直选”失信于民的印象。

受访专家建议，对于“公推直选”产生的乡镇党委班子应建立完整的任期制度。严格规定在任期内不准随意调动，如确实需要调动的，需严格规定以下程序：第一，调任的党委书记或党支部书记必须提出辞职申请，提交全体党员大会批准；第二，召开全体党员大会，一方面对组织上的调动向党员群众进行通报，并对其原因进行解释，另一方面要在程序上进行投票表决，批准其提出的辞职请求。

改革党内选举制度是“牵一发而动全身”的系统工程，不能就选举而谈选举，需要和其他相关配套制度的改革和完善结合起来。

有关学者建议，一是建立健全党务政务公开制度，保障党员群众的知情权。针对试点过程中存在着不熟悉乡镇、街道、社区整体的情况，务必科学、翔实地规定党务政务公开和监督保障的主体、内容、形式、程序，以便实现基层党组织与党员群众的信息交流。

二是创新“公推直选”与党代会常任制的结合方式，保障党员群众参与民主决策、民主管理。针对试点过程中存在着“公推直选”的部分基层党组织，同时也是党代会常任制的试点单位的情况，不妨把直选领导班子与发挥党代表的作用相衔接，通过党代表参与决策、党委向党代会报告工作、质询与询问、党代表联系群众、评议甚至罢免党委委员等制度设计，形成以民主选举为权力节点、以“授权”到“收权”为权力回路的制度框架。

三是建立健全考核监督制度，保障党员群众的监督权。结合各地的实际情况，根据基层党组织定期向党员通报情况并接受监督的制度要求，规定直选的领导班子主要成员在年末和届末向全体党员和群众代表汇报任职情况和工作实绩，并由全体党员和群众代表民主测评班子成员，不合格者、不胜任者进入罢免程序。

四是建立健全激励机制，保证直选领导干部的工作积极性。区(县)党委或者上级地方党委及其组织人事部门，将党内干部管理办法与公务员法相关规定有机地衔接起来，分批制定关于直选干部的考核、晋升、奖励、培训、交流等一系列制度。

（黄豁.瞭望，2011.16）

四、法治先行 民主渐进

(二)网络问政

时至今日，谁都无法否认，近3亿网民已经成为中国一支不可忽视的力量。自2010年以来，网络舆情空前活跃，在网站、论坛、博客等空间，通过短信、QQ、MSN等新兴媒介，网络公民对民生、政府管理、反腐败、社会道德等热点问题踊跃发表意见，形成一种强大的舆论压力，其影响甚至超过了报刊、电视等传统媒体。



网络问政:中国式的社会启迪

2008 年 6 月 20 日对于网络问政来说是个标志性的日子。当天上午,胡锦涛总书记在人民日报社考察工作,并通过人民网与网友在线交流。他指出,"互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器,我们要充分认识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力,高度重视互联网的建设、运用、管理"。他还说,互联网是我们"做事情、做决策,了解民情、汇聚民智的一个重要渠道"。紧接着,温家宝总理做客中国政府网和新华网与网民在线交流。

以此为标志,中国的网络问政全面展开。各地党委政府和各级党政领导纷纷"触网",了解网络民意,倾听网络民声,汇聚网络民智,实现科学决策和民主决策。

而作为网络问政的重要平台,中国的网络媒体做了积极探索,取得显著成效,引起社会各界广泛关注和高度认可。大河网在这方面走在了全国的前列,进行了一些探索。自 2006 年网络作品纳入中国新闻奖评奖范围后,《河南日报》、大河网互动栏目"焦点网谈"便获得了中国新闻奖——新闻名专栏奖,之后,红网"百姓呼声"、人民网"地方领导留言板"、胶东在线"网上民声"、奥一网"网络问政平台"等网络问政类栏目相继获得新闻界最高奖。

其实,网络问政首要在"政",其原本就超越了媒体范畴,而属于政治范畴,是政府部门通过互联网来问政,来为施政服务。因此,网络媒体参与网络问政,必须站在"政治家办网"的高度,立足网络并跳出网络,以高度的政治责任感依靠政府问政。在这一方面,我们有成功的经验,也存在一定的误区,需要认真思考,找准网络媒体的定位,以及网络问政所应遵循的原则。

网络问政的三大误区

误区一:存在"政府缺位"。网络问政首要是"政",是党委、政府通过网络的互动交流、监督平台作用,实现政府职能的转变,促进行政能效的提高,满足人民群众的



需求，而不仅仅是网络媒体问政。网络问政的主体应该是政府。但令人遗憾的是，虽然当前几乎所有的网络媒体都开设了类似的网络问政栏目，或者在论坛、博客、留言板甚至微博中开设有类似的时政栏目，但这些栏目人气虽旺，留言虽多，却多是自说自话，鲜见政府参与的身影，缺乏沟通政府的渠道，致使网上民意滔滔，一些政府机关、管理部门却还茫然不知。这一“脱离政府”和“政府缺位”的现象，不仅会挫伤网民参政议政的积极性，削弱网络媒体的影响力，而且也会影响党委、政府在网民中的形象，更无法实现政府上网、高层问网的初衷。因此，网络媒体在参与网络问政中，必须让党委、政府成为真正的主体。

误区二：片面地多监督少帮助。有个别网络媒体片面理解网络问政概念，以为网络问政就是通过网络质询、监督甚至质疑政府及政府官员，片面地强调监督、批评的功能。利用、运用网络媒体对政府实施舆论监督当然没有任何问题，但网络问政不仅仅是监督政府，它既包括下情上达，让党委、政府通过网络了解网络民意，倾听网络民声，汇聚网络民智，也包括上情下达，政务公开，通过网络向群众宣传党委政府的各项政策，还包括相互沟通，民主讨论，实现科学决策和民主决策。舆论监督的功用在于帮助、提醒甚至刺激政府，解决人民群众关心关注的问题，在群众中树立党和政府的良好形象。只有在更加宽泛的领域内理解网络问政，才能在更高的层面上发挥出网络问政更加重要的作用。

误区三：怕惹事成摆设。网络媒体互动性强，网友可以自由发言，给了群众畅所欲言、建言献策的广阔空间。但目前却有部分网络媒体错误地认为网民提意见、搞批评就是杂音，就是添乱，就是不与党委政府保持高度一致。由于怕惹事，要么管理严格，容不得网上的不同声音，不同意见；要么只是做做样子，走走形式，成为聋子的耳朵——摆设。用网友的打油诗说，就是“一张老脸，三年不洗。内容陈旧，文件过时。看过后悔，信则误事。现代工具，纯当摆设。”如 2009 年，安徽一家地方政府网站的“市民论坛”版块，有两千余条留言一直“待审”，无人处理。后来有媒体对此事作了善意提醒，管理部门竟然将全部帖子直接一删了之。其实，尊重不同声音和不同意见，是中国共产党永葆先进性的根本保障。在这个改革的攻坚期和多元化的时代，只有允许不同声音的存在，只有倾听不同的声音，才能全面客观地了解各方面的情况，才能做出理性的判断和正确的决策，才是真正的帮忙不添乱。

网络问政应遵循的几个原则

网络媒体在参与网络问政中，要充分发挥网络的特点和优势，做好党和政府与群众沟通的桥梁，一方面推动政府更好地了解民情民意，实现民主决策和科学决策，另一方面要依靠政府，通过政府部门的权威功能，解民忧、办实事，让群众更好地信任政府、理解政府、支持政府。这才是网络问政的应有之义。

网络问政还应遵循以下几个原则：



第一,网络问政所应遵循的途径:打造一个党委政府和群众沟通的桥梁。

在网络问政中，网络媒体首先要找准自己的定位，打造一个党委政府和群众沟通的桥梁，成为党委政府联系群众的纽带，促进党委政府和群众的沟通和交流。

《河南日报》、大河网互动栏目《焦点网谈》之所以成为中国网络史上的首个中国新闻奖新闻名专栏，就在于《焦点网谈》一方面在党报上反映网友的声音，另一方面在网上传达党的方针路线政策，成为“社会各界参政议政的新渠道，政府了解民情民意的新窗口”。2009 年 7 月 15 日，河南偃师市一化工厂发生重大爆炸事故，震惊全国。偃师市政府一方面展开紧急救援，一方面及时通过大河网大河论坛向网民公布事故处理和调查情况进展，包括了所有人最关心的事故伤亡及污染处理情况等，网络成为外界第一时间了解事故信息的窗口，起到了让网友了解动态，消除疑虑的良好效果。

第二,网络问政所应依靠的对象:各级党委和政府。

网络问政其主体不是媒体，而是各级党委政府。网络媒体在参与网络问政中，不能独立于政府之外，也不可能独立于政府之外。只有通过政府，网民的意见才能进入决策，只有依靠政府，群众反映的问题才能得到根本解决，只有结合政府，群众在网上反映的意见才能落到实处。

胶东在线的“网上民声”栏目其成功的关键就在于烟台市 94 个部门的共同参与，几乎涵盖了烟台市所有政府部门及中央、省属驻烟台的重要窗口单位，并且延伸到县市区政府部门和窗口单位。正是由于政府部门的参与，网民反映的问题才得到了最大限度的解决，回复率始终保持在 96% 以上。而河南各级党委政府更是把网络问政上升到了制度建设的层面。在 2010 年 12 月 13 日召开的河南省网民留言办理工作座谈会上，一份《关于网民留言办理工作的若干规定(征求意见稿)》引起网民的高度关注，而长期游走于各大论坛的洛阳市、郑州市政府网络发言人“LYIC”和“ZZIC”，更是成为网上的一道亮丽风景。党委政府担当网络问政的主体，才使得网络问政真正走向成熟，是中国民主政治迈出的重要一步。

第三,网络问政所应达到的目的:实现民意，让群众更加信任政府。

通过政府了解网络民意，通过政府解决群众反映的突出问题，通过政府把群众的意愿落到实处，真正实现以民为本，这才是网络问政的应有之义。而政府正因为如此，才能得到群众衷心的拥护和支持，理解与信任，才能凝聚更广泛的民心，形成凝聚力、向心力和发展的合力。

2007 年 8 月，一位网名叫“昆仑神”的洛阳网友“一时冲动”地发帖呼吁:洛阳不能再错过西气东输二线啦! 他没有想到，这张帖子竟然受到了洛阳市委、市政府的高度重视，他更没有想到，在当地政府的努力下，西气东输线路主干线最终确定从洛阳经过。而政府开明的网络问政之风，也让“昆仑神”从一个“爱发牢骚的愤青”转变成一个“追求责任和智慧的观察者”，并带动当地大批网友对政府的支持和信任，参政议政、建言献策的积极性空前高涨。2009 年，洛阳网友“老牛”、“爱我洛阳”等四



人相继当选洛阳市的人大代表、政协委员，引得全国瞩目。对此有专家称，这标志着素有议政传统的网民，开始从虚拟空间走向现实世界，更有人惊呼，草根网民“从政”元年来临。而此事所引发的网民对政府的信任和支持，尤其值得我们深思。

网络问政的诸多思考

目前，中国各地的网络问政发展情势，可谓如火如荼。网络问政的形式也越来越多地得到各地党政部门及各级领导的关注和支持，其发挥的作用也日趋明显，在一定程度上收到了政府与网民皆满意且认可的效果。然而各地的网络问政水平，与各地的经济水平并不完全一致，甚至与各地的网络普及程度也不完全对等，这主要取决于当地党政主要领导同志的网络意识和执政策略。这当中，又分为以下两种情况：一是经济和社会发展水平较高，网络问政发展较好的，典型的有广东和江苏。二是经济和社会发展水平不太高，网络问政发展得较好的，代表性的有江西、安徽等。那么作为网络媒体来说，如何更好地参与和服务网络问政，如何使网络问政在现实生活中发挥更大的能效，这是我们必须深入思考的问题。

第一，网络媒体参与网络问政应该讲究方式方法。

中国自2000年至今，有不少网络媒体相继开办了既具有明显网络问政特征又与本地实际紧密联系的民声栏目和平台，如人民网“地方领导留言板”栏目、胶东在线网站“网上民声”栏目、奥一网“网络问政平台”栏目；有许多政府部门借助网络媒体开设网络问政出入口或者搭建平台，如洛阳市委市政府、郑州市委市政府相继在大河网大河论坛设置信息中心发言人“LYIC”、“ZZIC”；也有不少政府部门利用自身网络平台搭设的问政栏目，如河南省高院开通的“爱说话的朋友们”QQ群，珠海市洲区网络政民互动平台等。

作为网络媒体来说，其本身的互动优势十分明显，这为网络问政平台的搭建打下了良好基础，但在具体操作中，还需讲究方式方法。确切地说，网络媒体应该摆正自己的位置，真正当好中间人、媒介人，既要能聚拢并吸引网民，使网民愿意将心声吐露出来，并且不会形成极端化的情绪反应；又要能沟通政府，使党政部门在面对网民的疑问和困难时敢于“接招”，乐于“接招”。网络媒体就是减压阀，是缓冲带，要善于将网民意见与政府回复实现缝隙最小的对接。

第二，网络媒体参与网络问政应该创新方式方法。

比较现实社会，民众透过网络表达诉求意愿、参政议政等具有更大的灵活性、多样性和广泛性。然而，作为时下尚处初期的网络问政或许也有待深化改进之处，问政形式尚缺乏多样性、层次性和联动性是其中较为突出的问题。不少党政部门对此做了积极而有效的探索。2010年8月19日，河南省高院正式开通“爱说话的朋友们”QQ群，这一消息被众多媒体称为“将载入中国网络大事的‘网络问政’事件”。为更好地发挥网络监督作用，河南省高院还在2010年底选拔一批网友监督员，让网友对法院的工作进行全面监督，这同样也是网络问政形式的一种创新。



网络媒体的创新意识更应得到充分发挥，应探索网络联动回复机制，在现实生活中，政府各个部门之间的职责紧密相连，一个网民的疑问或者困难往往并不是一个部门可以回答或能解决的。网络联动回复机制的建立可以更好地发挥网络问政平台的作用，更好地传达民意，服务民生。

第三，网络媒体参与网络问政应该务求实效。

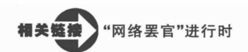
面对网民的权利诉求，像“我办没时间跟你闲扯”、“已阅”这样的“雷语雷事”，在网上不时出现。部分官员对网络问政既爱又怕，认识还停留在浅层次上。

虽然很多网络媒体都开设了网络问政栏目，或在论坛、留言板中开设有类似版块，但政府部门主动参与的身影还比较少见。这种“政府缺位”现象，不仅削弱了网络媒体的影响力，也影响了政府在网民中的形象。这样的现象不仅泼给热心网络问政的网民一盆盆的冷水，也给网络媒体如何更好地避免这种负面效应，使网络问政真正“物尽其用”，效达其能提出了更高要求。

因此，在搭建好网络问政平台后，网络媒体首先要做到坚持，一个好的平台和制度，需要坚持，才能聚集人气，才能赢得信任；其次，网络媒体要充分发挥监督作用，督促懈怠的政府部门尽到职责；再次，网络媒体要充分发挥协调作用，多与网民沟通，政府的回复反馈要及时传达给网民，网民的疑问也要及时让政府部门看到。只有这样，网络问政才能真正做到实用有效。

网络问政是一个时髦的名词，而如何让其发挥实际的作用，这还需要一个过程，需要政府、媒体、网民三方的联动和配合。在实践中，党政部门已经越来越认识到它的重要性，并学会运用它，网络媒体已经越来越充分地发挥其纽带作用，网民也越来越懂得如何理智明确地表达自己的诉求和疑问。

(田建光. 网络传播，2011.2)



“网络罢官”进行时

互联网进入中国以及所带来的变化是“一场复杂的信息革命”，许多人都已经感觉到了它的神奇与伟大。自从普通民众也可以在网络上自由地活动以来，网络力量的多样性和复杂性也在不断呈现，网络上体现的民权与公权之间、不同利益之间的博弈日益彰显。

2011 年 1 月 8 日，重庆市第三届人大代表、重庆同创置业(集团)有限公司原董事长张明渝网络实名举报了重庆市正厅级官员翁振杰“受贿涉黑等犯罪事实和线索”。后者头衔众多且身份显赫，分别为重庆市第三届人大常委、民建中央经济委员会委员、西南证券股份有限公司董事长、重庆国际信托有限公司首席执行官、重庆三峡银行股份有限公司董事长、益民基金



管理有限公司董事长。

由于事发重庆市“两会”期间，且举报人和被举报人都在参会，其造成的轰动效应可想而知。有与会代表透露，张明渝在分组讨论会上也向重庆市市长黄奇帆做了说明。随后，翁振杰对被举报的事实进行了否认，“张明渝利用重庆‘两会’特殊敏感时刻，利用‘两会’代表身份进行造谣污蔑、恶意中伤”。

类似使用实名或虚名的网络举报事件已经在中国层出不穷，网络监督是继传统媒体监督后的新兴舆论监督方式，是中国社会民主发展的一部分，其公开、及时、不受他人左右、敢说真话、敢讲实话等特点，以及相较传统媒体在理念、手段、技术和不可阻挡性，均体现了现代文明和现代制度的特征。

“对于网络上反映出来的众多社会舆论，不疏导肯定不行，但是完全放开了又麻烦，如何掌握尺度很困难。”北京邮电大学法学院教授、亚太网络法律研究中心主任刘德良说，“不过言论自由也是有边界的，网络的监督力量只应该针对公共利益和社会利益，涉及个人权利的问题也有相关的法律处理，对于官员个人的情况也一样。”

国家预防腐败局局长马馼曾表示，不能因为出现一些不实内容就否定网络的监督作用，而且网民的自身素质也会不断提高。

“没有互联网该多好”

2010年末，云南省知名网友“边民”对云南省环保厅一名副厅长“持续开炮”，指出后者涉嫌以亲属的名义购买昂贵别墅，还违章搭建，抗拒城管执法。不过，该副厅长并没有公开身份到网络上“应战”，使得“边民”的吵闹始终是一场“独角戏”。

“虽然他没有公开回应，暗地里却发动了各种关系来‘劝服’我，但我不吃那一套。”“边民”说，“许多网友都问我‘这名副厅长到底有没有问题？’作为网民我只能尽量公布自己所掌握的情况，其他方面必须由纪委检察院去调查才会清楚。”

他表示，如果自己所说的内容有失实之处，愿意承担一切后果与责任，绝不临阵脱逃。曾经参与“躲猫猫事件”调查的“边民”“网战”厅官已经不是第一次，云南省中医学院原院长就是被其穷追猛打成“李抄抄”，“战火”甚至烧到云南省教育厅，最后以该院长被调离了结。

另外，“边民”在网络上指责了一起发生在昆明的官商勾结，涉嫌破坏国家历史文化建筑的事件中，已有人发帖说“要在街上亲手击杀边民老贼”。“边民”随即留下了自己的地址、单位和真实姓名，却一直没有人敢找他取命。

“边民”是近几年来中国网民通过网络力量解决问题的典型代表之一，



当然他表示自己“最有兴趣的是对官员行为进行监督，对被滥用的公权力进行批判”。而众所周知的情况是，社会各界的广泛关注，巨大的舆论压力，媒体的追踪报道，使得各地纪委检察院和相关管理部门不得不着手调查，尽快给网民一个说法，一些官员因此立马被免职、查办。

刘德良说：“传统的媒体途径有限，而网络的开放、虚拟性，发表言论不需要实名，不需要面对面，有一种‘我是躲起来的，找到我不容易’的心态。网络使用方便，门槛很低，而且有互动，是监督、批评都很有效的平台，甚至都有人认为当今‘上访不如上网’了。”

2009年初的“周久耕事件”，到2010年初的“香艳日记”、2010年9月的“北大女生自称被州长强奸”网帖事件，网民借助互联网的技术越来越娴熟，致使一批批问题官员先后落下马来。

“深圳海事局原党组书记大骂屁民”、“内蒙古贫困县女检察长开百万豪车”、“河南省新密市安监局长十不知道”、“湖南省永兴县财政局副局长摆宴敛财”、“成都交警中队长只为领导服务”……数不胜数的事件、官员都因为网友的举报、披露而迅速“蹿红”各大网站。

“现在政府对网络的监控难度很大，而且政府自身也在利用网络工作。”刘德良说，“传统的知情权只能靠政府的信息公开，现在却是知情者就可以公开，公众就有机会了解。除了普通信息，违纪违法、贪污腐败都会被披露，而且很容易形成强大的舆论力量，后期如果纪检、司法力量介入查处，‘网络罢官’就可以形成。”

“边民”认为，“网络罢官”是一种通俗说法，其实不够严谨和准确，毕竟网络是不能直接罢免任何官员的；但网络所形成的舆论压力，有时可以促使当局“丢卒保车”、“挥泪斩马谡”，将确有劣迹影响到政府形象和不利于“维稳”大局的某些官员进行“组织抛弃”，相当于为了保持“组织肌体”的健康，必须割除一些“坏死细胞”。在这个意义上，“网络罢官”便有了高层和底层的双重需要。

他建议“网络罢官”的概念应予以推广，因为在权力缺乏监督约束的当下，网络恐怕是民权限制公权的最低门槛和最方便手段，也是“顶层”体察民情民意以保持执政合法性的最真实平台。

“没有互联网该多好！”在网络的巨大力量下，已经有不少官员发出如此叹息。《人民论坛》在2010年进行的一次问卷调查显示：70%的受调查者认同官员患有“网络恐惧症”；88%的网友认为官员“网络恐惧”是好事，说明社会进步了。

（尹鸿伟.南风窗，2011.02.12）



“网络问政”与政府善治

近年，在中央高层的引领之下，“网络问政”在中国已渐成风气，领导人的亲身参与不但鼓舞了网民通过网络反映诉求，表达心声的热情，也带动地方党委和政府更加重视网络民意，不少地方把“网络问政”已写进每年的政府工作报告。在这里，特别值得一提的是温家宝总理近三年“两会”前夕同全国网民的在线交流，掀起了民众的“网络问政”热情。比如，2011 年的在线访谈，全球网民向温总理提出了 40 万个问题，几百万网民在线观看温总理与网民的互动，温总理对住房、物价、反腐等社会热点问题的回应和解答，不但使普通百姓能够更好地了解“两会”内容，理解中央决策，其谦恭、平等的交流方式也拉近了他与普通百姓的距离。

截至 2010 年年底，中国网民的数量超过 4 亿规模，占总人口的 1/4 强，不算农村 40 岁以上人群、小孩以及城市贫困家庭的一部分父母，这 4 亿多网民基本是中国的主流人口。因此，放在民主社会，不管对哪个政党而言，这绝对都是不敢轻视的力量。

从“网络问政”产生的实际效果来看，最近几年，大凡引起全社会关注和重视的公共问题和事件，都是最先由网络发起或主要由网络参与的。网络正在取代传统媒体，发挥着对政府及其官员的监督作用。如今没有哪位官员愿意随意发表对网民不敬的言论，否则，极可能会葬送其政治前途。鉴于此，一些乐观的评论者认为，“网络问政”是中国特色的民主之路，将有助于中国的政治民主化，并在促进政府的良政和善治上发挥重要甚至主导作用。

作者基本赞同中国未来的民主化将会由网络开启，但是，“网络问政”能否导致政府良政和善治，是需要一些前置条件的，它们包括：网民作为一个群体对自身利益和社会公共事务的关切和表达；政府的回应与透明化；“网络问政”去弊端化；政府对网民政治权利要求的态度等。“网络问政”本身并不会自动达成善治。

所谓善治，简单地说，就是使公共利益最大化的社会管理过程。按照全球治理委员会的定义，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的



总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。善治本质上是政府通过与公民平等沟通、共同协商、建立伙伴关系、确立共同目标等方式实现对公共事务的管理。衡量一个政府善治的标准主要包括合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效、参与、公正等，中国学者俞可平根据发展中国家的实际情况还加上廉洁和稳定两条。

从上述善治的定义和标准来看，善治根本上有赖于公民自愿的合作，以及公民对其权利的自觉，否则，政府治理至多只有善政，而不会有善治。很显然，中国现阶段的政府治理远未达到善治程度，但善治的某些特征，如透明、回应、参与，却在“网络问政”中具备。

“网络问政”在中国的兴起，有两个基本的原因。一是人们的公民意识在改革中成长起来，他们迫切需要通过政治参与来确保自己得自改革开放的财富和权利不会被政府和强势集团剥夺；二是现实中的政府施政行为高度不透明，没有提供民众参与的渠道和平台，民众无法通过参与维护自己的权益，或者维权的代价太大。

中国传统的社会结构是层级化的，这种社会结构与中央控制式结构如出一辙，靠暴力和信息垄断来维持。受此影响，政府的运作和对社会的管理习惯于不公开和不透明，政治过程缺少公众参与，从而在国家权力与公民权利之间形成信息不对称，民众并不知道其中发生的事情，即使有传媒，也只是一种单向度的传播，其任务是把信息“推”给对象，采取的是“灌输”和“宣传”的方式。这种情况下，民众无从选择，只能被动接受加诸于自己的结果，当然更谈不上有效监督政府。

网络的出现和迅速发展，从某种程度上改变了此种状况。网络的开放性、交互性、即时性尤其是权利的平等性使其具有一种难以控制的生命力，它颠覆了传统政治方式和政治过程的隐秘和封闭，使政府单方面控制和垄断信息越来越难。因此，网络为公众的政治参与营造和发展了新的公共空间、途径与方式，使以往在传统大众传媒无法实现的个人表达和言论自由得到展现，被压抑的参与热情重新得到了释放，从而提高了民众政治参与的兴趣和能力，并创造了一种全新的网络监督模式。比如，近年出现的多起“跨省追捕”案件以及“官二代”事件，在网络曝光后，大体都能得到政府的及时回应，并最后达成一个相对圆满的解决效果。

可以说，正是网络所起的这种作用，使得过去很多被传统媒体遮蔽的反映社会底层的尖锐问题能够暴露出来，甚至不加修改地“直达天听”，激起社会的关注，从而推动问题的解决和社会的进步。另一方面，政府及其官员也从最初的不习惯网络表达，到现在有意识地向网民征求意见，逐步形成多渠道、成规模、有系统的网民意见收集机制。车船税法的大幅修正就是最新的一例。

假如这样发展下去，将会比较显著地改变目前的执政方式，从而在某种程度上达到政府的良政和善治。但是，正如前述关于政府善治的定义所言，政府治理实际上是一个政府权力和公民权利持续协调全面的互动过程。要实现善治，政府应积极建立健全公民参与、监督机制，不断增强公民的参与、监督能力，通过沟通、协商、合作、伙伴



关系等方式形成一个官民互动的合作网络，这是提升政府治理能力的重要途径。网络虽然客观上会带来社会的扁平化倾向，为人们的参与提供技术手段，但它毕竟只是个技术平台，"问政"能否可行以及在多大程度上起作用，取决于政府对"网络问政"的态度，政府的权力运行方式本身改变的程度，以及政府是否愿意把网民作为和自己平等的伙伴看待，是否愿意接受网民的监督，等等。

从现实看，多数政府官员还存在不适应、不愿意接受网络监督的一面，或者把"网络问政"仅作为一种作秀的道具和长官意志的点缀，并不准备去认真地解决问题。尤其是当网络民意触及政府和官员的切身利益时，还可能出现采取专政手段打压网民的情况。此外，网络作为一种技术手段和网民自身所存在的一些缺陷也可能会被政府部门加以利用，而导致善治的不可行。网络民意并非是社会的全部民意，部分农民和城市的穷人，他们因为各种原因而成为网络的缺席者，无法在网络世界表达意见和诉求。尽管他们的意愿也会由一些网民代为表达，但毕竟只是"被代表"，能否完整地表达被代表者的意愿且不说，还有可能出现代表者将自己的私货塞进被代表者里面的情况。所以，要对网络民意去伪存真，仔细筛选和甄别网络信息，否则有可能被网络信息误导。

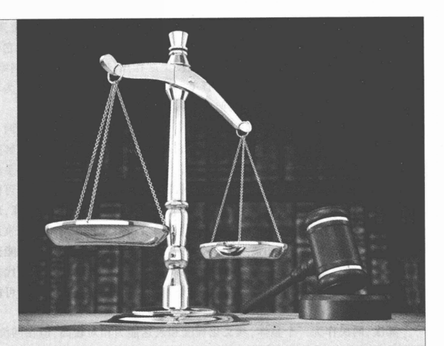
其次，网民作为一个整体，其文化程度和表达能力相对较高，但在网民内部，许多网民的表达劣势让他们的网络建言缺乏逻辑，流于空洞而朴素的表达，一些真正有价值的建言却又极可能淹没在动辄几十页的网络跟帖中。这种偶发的、即时的、随意的、无序的网络民意虽然能让政府感受到网民的情绪宣泄和压力，但由于不能和政府建立起一种很好的互动关系，可能对改正政府的行为没有多大作用。

其三，网络信息的无限性和可操纵性，特别是对网络"信息轰炸"和"信息伪造"，一般民众并没有鉴别能力，也没有足够的时间和精力去消化这些信息，各种势力和集团就可能从自己的利益出发，在网络上发布各种信息，误导民意，导致民意的非理性和非规范性，并使得网络民意很难被均衡代表。这种情况现在越来越明显。所谓"网络水军"就是这样一种现象。如果这被政府有意不恰当地运用和处理，极可能造成社会的不稳定，从而最终达不到良政和善治的效果和目的。

另外，从政府一方来看，也存在一些政府部门的网站长时间不更新或沉睡，许多市长信箱形同虚设，热线电话无人接听，官员对民众的意见和建议没有反应，或者回应敷衍塞责等情况，不但浪费了宝贵的网络资源，更主要的是在民众中造成不好的印象，从而使政府的政策、信息，特别是中央的政令、意愿等，不能及时、准确地传播到社会各个角落，挫伤了民众参政议政的积极性，也影响到政府的行政效率。

从上述分析来看，欲使"网络问政"导向政府良政和善治，根本有赖于政治民主的建立，和一个公民社会的发展。这就要求我们的各级领导干部，要把公民的知情权、参与权、表达权和监督权上升为执政理念加以保护。但在当下，要使"网络问政"发挥效果，关键还是要提高行政透明化的力度，从制度和机制上确保政府的透明运作。只有对民众的意见和建议，择其善者而从之，其不善者而改之，社会才能出现和谐的局面。

（邓聿文.凤凰周刊，2011.04.29.）



四、法治先行　民主渐进

(三)法治进行时

“实施依法治国方略是国家层面的宏大的法治构成,其既有赖于法律体系的建设完善,更离不开培育社会环境营造良好基础。”有学者认为,依法治国方略实施起来是个系统工程,真正要达到社会主义法治国家的目标,仍任重道远。



法治中国新起点

中国特色社会主义法律体系形成之后，立法机关的脚步并没有缓下来。

2011 年 3 月 10 日，吴邦国在向全国人大作常委会工作报告时指出："今后一个时期，我们要把更多的精力放到法律的修改完善上来，放到法律配套法规的制定上来，同时还要制定一些新的法律，以推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展完善。"

吴邦国表示，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。

到 2010 年底，我国已制定现行有效法律 236 件、行政法规 690 多件、地方性法规 8600 多件，并全面完成了对现行法律和行政法规、地方性法规的集中清理工作。

研究人士认为，中国特色社会主义法律体系形成后，如何适应经济社会发展和社会主义民主法制建设的需要，继续加强立法工作，提高立法质量，完善这一法律体系，是当前和未来一段时期面临的重大课题。"十二五"规划纲要(草案)里也明确提出，要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。

全国人大内务司法委员会副主任委员、民建中央副主席辜胜阻在接受《瞭望》新闻周刊采访时说，无论是加快转变经济发展方式还是改善民生，涉及的法律可能都是数十部。因此，法律体系的完善与法律体系的建立一样都是系统性的工作。

中央党校教授侯少文对本刊表示，"十二五"规划突出了法制建设，这是党的十四大以来，重大决策与立法相结合的经验借鉴，可以保证决策更加法制化，也能更好地保证决策的贯彻执行。

"完善中国特色社会主义法律体系任务艰巨而繁重"，清华大学公共管理学院教授、政府研究所所长于安对本刊记者说，由于中国特色社会主义法律体系是随着中国



特色社会主义道路的探索不断探索并完善，社会主义法律体系得以与国家的发展变化相匹配，从适应性和适应程度来看还需要较长时间的探索。

突出“发展”主题

在于安看来，中国的法律体系建设，与西方法律体系建设道路有一定的相同之处，但更有自身的独特轨迹。

法国大革命后，以法国为代表的西方国家建立了以民法为中心，以自由主义和市场为基础的法律体系。其最大的特点表现为刻意忽视不同利益群体的实质差别，以所有人都有参与公平竞争的能力为前提，国家对不同的人提供相同的法律保护。这一法律体系导致的后果是加剧了社会分化，引发了社会矛盾。

此后，为了缓和这种矛盾，西方的法律体系逐渐过渡到第二阶段，从自由主义、市场主义转向关注社会分配、正义的福利国家法律体系。该法律体系强调对弱势群体的关注，以劳动者权益保护为中心，但仍旧以市场自由竞争为基础。这标志着社会法时代的到来。

在中国，自1993年确定建立社会主义市场经济体制以来，出台了一系列有利于推动经济发展的法律法规，但市场带来的社会分化现象也比较明显。2003年以后，中央提出科学发展观，强调民生建设和社会管理，立法的重点也由经济向社会转变。

前为中西法律体系形成路径的相似之处。于安还指出其本质区别如下：

西方的市场经济过于追求自由和竞争，而中国的市场经济是以发展为主题。中国的政府具有西方国家没有或很少有的“发展”职能，与此相应，中国所走的法制道路既不是西方的市场型模式，也不是社会福利型的模式，而是突出发展主题，市场法律建设和社会法律建设相协调，能同时协调市场和社会关系，全面、协调、可持续的发展型的法律体系。

侯少文也表示，中国特色社会主义法律体系，包含“中国特色”和“社会主义”两个定语。1992年以后，我国的法律大多围绕着市场经济立法，这其中借鉴了国外的法律体系，因此，中国特色社会主义法律体系与国外的法律体系有共性。而中国特色社会主义法律体系自身的个性和特点表现为，它是和社会主义相联系，并为社会主义服务的，更加强调从中国的实际出发，不是对国外法律体系的照搬，也不存在攀比。

适应新的发展方式

在过去的立法进程中，行政法规、地方性法规与法律相冲突，乃至法律与法律之间不一致的问题曾长期存在，全国人大及其常委会对此也高度重视，并于2009年进行了集中清理。

2009年全国人大常委会废止了8件法律和有关法律问题的决定，采取了打包修改的办法，修改了59部法律当中的141个条款，使全国人大及其常委会制定的法律做到了和谐统一。2010年又集中开展行政法规和地方性法规清理工作。



到2010年年底，共废止了7件行政法规，修改了107件法规中的172个条款。有立法权的省级人大及其常委会和较大市的地方人大及其常委会一共废止了455件地方性法规，修改了1417件地方性法规，地方性法规的清理工作也全面完成。

全国人大法律委员会委员、全国人大常委会法制工作委员会副主任李飞表示，法律、行政法规、地方性法规这三个层次的法律规范做到了内在和谐统一。

谈及完善法律体系的举措，全国人大常委会委员、全国人大法律委员会委员、全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰作了展望。

一是更加注重对现行法律的修改完善。十一届全国人大四次会议，代表们提出的议案有81%涉及对法律的修改。主要原因是有些法律的规定在制定法律的时候是合理、有效的，但随着社会发展它可能不再有效合理。

二是更加关注配套法规的制定工作。法律的实施较为复杂，法律规定有时候比较原则，很多法律法规的落实要靠配套法规的制定。

三是根据社会发展的需求制定法律。制定法律是没有尽头的工作，因为总会有新的问题被提出，需要通过法律手段调整。

于安认为，未来的立法任务依旧繁重，不只是对法律进行修补，而是要使市场立法和社会立法都适应未来发展的需要。

他表示，现行的法律中有很大一部分是20世纪90年代制定的。1992年以后我国的法律才开始系统性建设。1993年明确社会主义市场经济体制后，掀起一阵立法的高潮。而当时的法律大多建立于初级的、粗糙的市场经济建立过程中，法律制定的背景、依据与数量型、粗放型发展密切联系在一起。在新的发展阶段，原有法律中的许多内容会对新的发展方式构成制度性障碍，这是未来立法工作中需要解决的问题。从另一个角度讲，转变发展方式将会调整原有利益格局，实现这一目标依靠自发的市场调节难以实现，也需要法律提供必要的支撑。

未来立法三大重心

“十二五”规划纲要(草案)提出，“重点加强加快转变经济发展方式、改善民生和发展社会事业以及政府自身建设等方面的立法。”

在加快转变经济发展方式方面，侯少文认为，应对重大项目投资进行立法。他指出，影响经济发展方式转变，最大的干扰是盲目投资、贪大求洋、大干快上等行为，没有效益，热衷于搞面子工程和政绩工程，最终结果可能是劳民伤财。要把不良发展方式遏制住，关键要抓住项目投资这一龙头。政府花多少钱、投资多大的项目，必须经人民代表大会通过，不能是政府首长说了算，也不能是政府的某一些会议就决定。

在于安看来，转变发展方式主要靠科技创新、劳动者素质的提高和管理水平的提高，而这三者的共同点是投入成本高，收益时间长。严格按照这种要求推行，一届政府在任期内可能就看不到政绩。这就需要对考核体系等进行调整，相关的法律也需要修改。



于安认为，需要通过立法，提高技术创新在生产要素中的作用，使得企业把取得利润与技术创新结合起来。对国有企业，除了考核其利润增加值外，还要考核其保值增值的手段和途径。民营企业则可以通过市场准入、税收等手段对其进行引导。这就可能涉及国有资产法、公司法等的修改问题。

他表示，科技创新和劳动者素质的提高要靠教育，而高校的改革方向不能完全实行企业式的管理，不能完全走合同化的道路，这不符合原创式创新的规律。同时，高校的行政化也成为摧毁创新的又一力量。过去对创新的奖励是让研究者担任一定的行政职务，担任行政职务就是对创新的一种肯定，结果可能造成教师相互攀比。未来应让研究人员与管理人员适当分开，这些又涉及教师法、教育法、事业单位改革立法的修改或制定。

在改善民生和发展社会事业上，侯少文认为，需要制定新的国有资产法，目前的法律范围比较狭小，仅限定在国有企业的国有资产。而国有资产还包括金融性资产和服务保障型资产。这些都应该纳入国有资产的范围，可以借鉴人口普查的方式，对国有资产进行普查，摸清全国人民奋斗了60多年后的家底。

侯少文还建议，可以设立新的国有资产管理委员会，由国务院一位副总理兼任主任，专管国有资产，每年向人大报告保值增值的情况，现有的国资委可以容纳进来。

“对遗产继承权的限制是社会正义的一面旗帜”，于安认为，需要解决贫富差别的代际延续问题，通过立法扭转代际延续的状况。这一现状造成的贫富延续，一定程度上会遏制创新，会产生寄生型的阶层，看起来是家庭问题，实际上是社会问题。

于安还表示，当下住房已成为最大的民生问题之一。在提供者、消费者和管理者三者中，作为最大群体的消费者不能在其中受益，那么商品房制度就违背了原来的初衷，也就需要考虑制度的设计是为谁服务。针对高房价问题，政府实施了一系列调控，但都是在原有法律基础上采取的暂时性行政措施，支撑这种现状的根基——法律并没有改变，因此推高房价的土地财政等手段也就具有了合理性。

在政府自身建设方面，受访专家认为至少需要从如下多方面解决：

一是政府的廉洁问题，这涉及领导干部财产公开制度的建立，以及相关监察机制的完善等。侯少文表示，第一步可以小范围推行，一万人纳入就可以，具体包括县委书记、县长，市委书记、市长，省委省政府组成人员，中央政府组成人员。于安则建议，从新提拔的官员开始执行，将财产申报作为提拔的前提条件，并逐步扩大范围。

二是加强财政立法。预算法的修改已拟纳入2011年的立法计划，侯少文对此表示赞同。此前财政转移支付的分配、使用，以及专款使用等都是在政府系统里循环，透明度不够。人大应当真正把预算管起来，对其进行审议通过并监督实施(王仁贵)。

三是对政府机构编制进行立法。目前提出法治政府的建设，更多建立在政府的自我约束和自我要求上，停留在道德层面。应通过立法对政府的行为进行约束和监督，包括机构的设置、职能的确定、内部机构的设定、机构与机构之间的关系等都需要在法律层面予以明确，防止部门间“打架”或留下管理空白。



“通过对机构编制立法，对权力进行依法设定，这就从根子上解决了违法用权问题，诸如‘三公消费’等也就能更好地解决了。”侯少文说。

四是要加强发展改革立法。发展是中国政府最突出的职能之一，但立法却很少涉及。“跑部钱进”正是缺乏约束的表现，未来可考虑通过立法，把不科学发展的手段挡在门外，而不是地方政府现在的“八仙过海，各显神通”。

（王仁贵.瞭望新闻周刊，2011.11）

法律体系：依法治国的基础工程

——采访全国人大常委会委员、山东大学校长徐显明

法律体系的形成有四个标志

记者：中国特色社会主义法律体系已经如期形成。在您看来，这个体系形成的主要标志有哪些？

徐显明：我认为，判断中国特色社会主义法律体系形成的主要标志应是：第一，调整不同社会关系而形成的不同的法律部门应当齐全；第二，各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来；第三，以法律为主干，相应的行政法规、地方性法规等配套实施的规范应当制定出来；第四，法律体系内部应当做到科学和谐统一。这四个标志都具备了，就可以说在形式上法律体系已经形成。

进一步分析我们还可以看到，法律体系是否形成，还有实践标准。一是现行法律与我国经济、政治、文化和社会发展需要是否相适应；二是国家的各项管理制度是否基本做到了法治化，即各种社会秩序是否是基于法律调整而形成的法律秩序；三是公民各项权利的行使和保护是否是基于法律而实现的；四是各种公共权力是否是依法设立、依法行使并受到法律制约。这四个标准统一起来，就是判断法律体系是否形成的实际标准。我认为，无论从形式上看还是从实际上看，我国的法律体系均可以认为已经形成。



中国特色社会主义性质是法律体系的本质特征

记者：这个法律体系有哪些特征？

徐显明：中国特色社会主义法律体系是建设中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分，是全面实施依法治国基本方略的基础工程，反映了我国改革开放和社会主义现代化建设事业的历史进程。概括地说，这个法律体系具有以下特征。

第一，这个法律体系体现了中国特色社会主义的性质，这是它的本质特征。法律体系的性质由其所处社会制度的性质所决定，不同社会制度国家的法律制度必然有本质的不同。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，这是我们的国体；我们实行人民代表大会制度，这是政体，我国社会主义经济制度的基础是社会主义公有制。这就决定了我们建立的必然是中国特色社会主义性质的法律体系，它以马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一。

由这个法律体系所确立的各项制度，必须有利于巩固和发展社会主义的各项事业，以体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家做主为本质要求。哪些法律需要制定，哪些法律不需要制定，具体法律制度的内容如何，都要从社会主义的本质要求出发，从中国特色社会主义的实际出发，从人民群众的根本意志和长远利益出发，来思考、设计和确立。

第二，这个法律体系体现了改革开放和社会主义现代化建设的要求，这是它的时代特征。改革开放作为当代中国的伟大社会实践，极大地推动了中国特色社会主义法律体系的发展进程。我国法律体系与改革开放相伴而生、相伴而行，不断适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，经历了从起步到形成的各个阶段。

法律体系的发展历程表明，法律体系建设与改革开放是相辅相成、相互促进、相得益彰的关系。一方面，改革开放为法律体系建设提供内在需求和动力，提供实践基础和经验；另一方面，法律体系建设为改革开放提供法制环境，提供促进、规范、指引和保障。法律的特点是“定”，一旦规定下来，全社会都要一体遵循，具有一定的稳定性和连续性。改革的特点是“变”，是变革原有的体制和规则。法律体系的形成过程就是“定”与“变”的辩证统一过程。

第三，这个法律体系是统一而又多层次的，这是它的结构特征。新中国成立后，在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下，为了使我们的法律既能通行全国，又能适应各地方不同情况的需要，根据宪法确定的“在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，我们确立了统一而又分层次的立法体制。实践证明，这种统一而又分层次的立法体制符合我国国情，是行之有效的。

与这一立法体制相适应，中国特色社会主义法律体系在构成上表现为统一而又多层次的特征，既有全国人大及其常委会制定的法律，也有国务院制定的行政法规，还有地方人大及其常委会制定的地方性法规，民族自治地方人民代表大会制定的自



治条例和单行条例。这一立法体制也决定了各构成部分在法律体系中的地位和作用。概括地说，宪法是核心、是根基，法律是主体、是主干，行政法规和地方性法规是补充、是枝叶。

第四，中国特色社会主义法律体系在形成过程中，既借鉴了人类文明的共同成果，也吸收了中华传统法制文化中有益于我们今天发展的因素。当然，更多的还是我们基于需要而进行的创造，这三者的结合，可以称之为文化上的特征。

第五，中国特色社会法律体系具有建构性特征，它不像西方法治国家那样，其法律体系是经上百年甚至几百年演进而成的，我们是将其作为一个法治目标，经过积极建构而使其形成的。

法律体系是动态的、开放的、发展的

记者：中国特色社会主义法律体系虽然已经形成，但它不会停留在这个阶段，是吗？

徐显明：这也正是我要谈到的这个法律体系的第六个特征：动态的、开放的，这是它的发展特征。经过30多年的努力，从整个国家法制建设来讲，无法可依的状况已经得到根本解决，这在我国法治史上是一个了不起的成就。但是必须看到，社会实践是法律的基础，法律是实践经验的总结，并随着社会实践的发展而不断发展。实践没有止境，法律体系也要与时俱进、不断创新，它必然是动态的、开放的、发展的，而不是静止的、封闭的、固定的。

我国还处于改革、转型时期，社会主义市场经济体制还处于完善过程中，因而反映和规范这种制度和体制的法律体系必然具有稳定性与变动性、阶段性与前瞻性相统一的特点。因此，我们不能用静止的、孤立的眼光看待法律体系，而应保持发展的、开放的态度。

记者：在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上，吴邦国委员长指出，法律体系形成后，今后立法工作任务依然艰巨而繁重。您对此是如何理解的？

徐显明：是的。社会实际变了，我们就需要及时制定新的法律，修改原有的法律，废止不符合社会实际、过时的法律，以适应调整新的社会关系的要求。

在发展和完善法律体系的过程中也要注意，并不是所有问题都必须依靠法律规范来解决。调整社会关系的手段历来是多种多样的，除法律外，还有道德、风俗习惯、行业规范等。需要以法律手段来调整的，才考虑制定法律法规，通过国家强制力解决；能够通过其他调整手段解决的，就不宜制定法律，要避免国家过多、过深地干预公民和社会生活。

我还要特别指出三点：其一，法律体系形成之后，立法的重要任务将从过去的制定新法为主，转到立、改、废、编、释、审的并重上来，立法方式完善的任务仍很繁重；其二，科学立法、民主立法和依法立法是个没有止境的过程，尤其是科学立法与民主立法，仍是立法的两大难题；其三，提高立法质量是立法的永恒主题，要使我们的法具有



正义性、合宪性、规范性、稳定性、可预测性、可操作性和可诉讼性，这几性同时具备，才可称之为高质量的立法。
(殷泓，王逸吟.光明日报，2011.02.18)

相关链接 中国特色社会主义法律体系的形成过程

◆1950 年 4 月 13 日，中央人民政府委员会第七次会议通过了《婚姻法》。这是新中国第一部婚姻法，也是新中国制定的第一部法律。

◆1950 年 6 月 28 日，中央人民政府委员会第八次会议通过《土地改革法》，30 日发布主席令公布这部法律。

这部法律是婚姻法实施后，新中国解放广大人民、废除封建制度的另一部重要法律。

◆1954 年 9 月 20 日，一届全国人大一次会议上，新中国第一部《宪法》以全票赞成的结果诞生。它对中华人民共和国的性质以及国家机构，公民的基本权利和义务，国旗、国徽、首都等事项作了规定，为中国从新民主主义过渡到社会主义提供了法律保证。1954 年《宪法》确立了新中国的国体是工人阶级领导的工农联盟为基础的人民民主国家，新中国的政体是民主集中制的人民代表大会制度，规定中华人民共和国的一切权力属于人民。

◆1979 年颁布的《刑法》和《刑事诉讼法》，是新中国成立 30 年后第一部《刑法》和《刑事诉讼法》。同时，1979 年《刑事诉讼法》是我国程序法发展史上的一个重要里程碑，对于保证准确及时地查明犯罪事实，惩罚犯罪分子，保证无罪的人不受刑事追究等发挥了重要的作用。

◆1981 年的《经济合同法》规定 10 种有名合同，与 1987 年《技术合同法》，1985 年的《涉外经济合同法》构成三足鼎立的合同法领域。

◆1982 年通过的《宪法》，是我国新时期社会主义建设的总章程。它继承了 1954 年《宪法》的主要精神，把中国特色社会主义政治、经济、文化各个领域的建设纳入到宪法范围内，是一部真正具有中国特色的社会主义宪法。

◆1982 年的《民事诉讼法(试行)》是新中国成立以后的第一部民事诉讼法典，包括总则、一审程序、二审程序、执行程序、涉外民事诉讼程序的特别规定，共 205 条。该法规定，人民法院审理民事案件，应当着重进行调解。调解无效，应当及时判决。

◆1984 年 5 月 31 日通过的《民族区域自治法》，是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律，是具体保障《宪法》关于民族区域自治的基本原则和规定顺利实施的基本法律。这部法律的公布和实施，对于完善我国的民族区域自治制度维护国家的统一，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，发挥了重要作用。



◆1986年的《民法通则》在整个民商法律体系中具有重要意义，它将平等、公平、诚信和公序良俗确定为民法的基本原则，规定了民事主体、客体与民事法律关系内容的制度。

◆1989年的《行政诉讼法》被称为中国第一部"民告官"的法律，它的制定标志着我国三大诉讼程序法律制度已经形成。

◆1990年《著作权法》获得通过，这部法律与之前制定的《专利法》、《商标法》等一起构成了我国有关知识产权的基本法律。

◆1991年的《民事诉讼法》，由总则、审判程序、执行程序和涉外民事诉讼程序的特别规定组成，共270条。与《民事诉讼法(试行)》相比，在财产保全和先予执行，调解的地位、特别程序、督促程序、公示催告程序和企业法人破产还债程序方面都有较大的改进，增加了协议管辖的规定，增加了代表人诉讼、集团诉讼的规定等。

◆1997年《刑法》是对1979年《刑法》的一次系统修改，明确规定了《刑法》的基本原则，废除类推制度，修改《刑法》的适用范围、刑罚执行制度、裁量制度中的部分内容，调整犯罪的分类，修改部分犯罪的罪状和法定刑，增加了大量罪名，从而使我国的刑法典更加成熟，更加适应改革开放的新形势。

◆1999年，我国将20世纪80年代制定的《经济合同法》、《技术合同法》、《涉外经济合同法》合而为一，制定了统一的《合同法》，将鼓励交易、意思自治、合同正义和诚实守信等确定为我国《合同法》的基本原则。

◆2003年制定并通过的《道路交通安全法》，在规范交通秩序和保障生命安全方面起着重要作用，"撞了白撞"等话题引起社会对尊重生命的广泛讨论。该法于2007年修订。

◆2007年制定的《物权法》是重要的民事基本法，是我国所有权制度改革成果的规范化、法律化，受到全社会的广泛关注。

◆2007年的《劳动合同法》对于通过劳动合同制度保障劳动者的权益，改变实际存在的劳动用工单位无合同状态具有重要意义，引起社会广泛关注。

◆2009年年底制定的《侵权责任法》是我国民法继《合同法》、《物权法》之后向着法典化发展的又一重要步骤。侵权责任法独立成篇是世界民法史上的创举，在以往大陆法系民法的历史上，侵权责任都放在债权中，中国民法把它独立成篇，引起国际民法学界的关注。

◆2010年10月通过的《社会保险法》，规范了社会保险关系，规定了用人单位和劳动者的权利与义务，强化了政府责任，明确了社会保险行政部门和社会保险经办机构的职责，确定了社会保险相关各方的法律责任，于2011年7月1日实施。

(光明日报，2011.02.24)



四、法治先行　民主渐进

(四)新法透视

2010年是社会主义法律体系形成的关键一年。2010年，全国人大及其常务委员会共制定法律6部，修改法律8部；国务院制定或修改行政法规19部；全国各级地方立法机关制定或修改地方性法规共计约122件左右。与此同时，各级立法机关继续进行法律法规清理活动，不断完善法律法规体系。



解读2011年施行的新法

解读:新拆迁条例

2010年12月15日,国务院法制办公布了《国有土地上房屋征收与补偿条例(第二次公开征求意见稿)》全文,再度征求公众意见。

背景:2009年11月13日,成都市金牛区天回镇金华村村民唐福珍在前夫胡昌明房屋被强行拆迁时,点燃汽油自焚,后因抢救无效于11月29日不幸死亡。随后,12月7日,北京大学姜明安等5名教授上书全国人大常委会,建议修改《城市房屋拆迁管理条例》。

解读:姜明安提出,《城市房屋拆迁管理条例》有四个方面需要改进

首先,没有将集体土地上的房屋纳入到这个条例里。"现在城市拆迁的矛盾不是主要的,城市土地的开发已经趋于完成。现在的主要矛盾在农村,如果集体土地没有纳入到这个条例管辖的范围,那拆迁的主要矛盾实际上就没有解决。"

其次,法院强拆代替行政强拆使得法院执行有难度,而且有损法院形象。"应该由法院作出裁定,由政府执行。"

再次,二次征求意见稿没有规定起诉期间停止强拆。"根据我国的行政诉讼法,诉讼期间拆迁是不停止的。很有可能官司还打着,房子都拆掉了。"

最后,姜明安还认为把第一稿中的"因危旧房改造需要征收房屋的,须事先进行民意征询,经90%以上被征收人同意,政府方可作出房屋征收决定"的规定取消是个退步。"现在第二稿修改成'保障性安居工程建设和旧城区改建应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度规划,经市、县级人民代表大会审议通过'。也就是说,原居民没有发言权了,还是政府有发言权,我觉得不合适。"



网友热议：称赞进步　期盼细则

征求意见稿公布后，引起网友热议，大家纷纷表示"是质的进步"、"希望能够尽快实施"。同时很多网友也期待和呼吁出台更加详细的实施细则。一位网友提出，目前北京部分"城中村"还存在老少三代同住 20 平方米的小房子的现象。"按市场价每平方米两万多元，如果货币补偿 40 多万元，去哪买房？"

解读：刑法修正案（八）

2010 年 8 月 23 日，十一届全国人大常委会第十六次会议举行第一次全体会议，审议刑法修正案（八）草案。

亮点一：醉驾不论情节一律拘役

草案：在道路上醉酒驾驶机动车的，或者在道路上驾驶机动车追逐竞驶，情节恶劣的，处拘役，并处罚金。

背景：2009 年 8 月份起，公安机关在全国开展了酒后驾车专项整治行动，有效遏制了酒驾、醉驾的高发态势。据有关部门数据显示：2009 年全国查处酒后驾驶案件 31.3 万起，其中醉酒驾驶 4.2 万起。

解读：并非判得越重越有利于防控

"因为醉驾、飙车是一种高度危险的行为，不能等到危险行为发生了严重后果再治罪。"北京师范大学法学院院长赵秉志认为，"只要有醉酒驾车、飙车的危险驾驶行为，即使没有造成严重后果，也将用刑法进行处罚。"

中国人民大学法学院副院长刘明祥指出，在司法的实践中，对于醉酒驾驶案件的查处上存在着诸多困难，例如证据的判定和收集等，虽然将"危险驾驶罪"写入刑法有利于惩戒一些恶性行为，但依据刑法的精神，刑罚须慎重、执行须明晰，并非处罚越重越有利于防控，关键在于能否采取有效措施，有罪必罚、及时追究。

亮点二："恶意欠薪罪"最高可判 7 年

草案：有能力支付而不支付或者以转移财产、逃匿等方法逃避支付劳动者的劳动报酬，情节恶劣的，处 3 年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；造成严重后果的，处 3 年以上 7 年以下有期徒刑，并处罚金。

背景：现行规范劳动者与用人单位劳动工资关系的法律法规存在体系庞杂、效力等级不一等缺陷。据统计，2009 年，全国各级工会共受理劳动争议 36.2 万件，其中主要为拖欠工资。

解读：威慑作用大，但应谨慎介入

"付给劳动者应有的报酬是一个伦理道德上的逻辑，而欠薪实际上是追求利益而蒙蔽道德的现象。许多人并不认为它是一件大事，甚至有'欠薪也是因为雇主没钱'的想法。"中国人民大学劳动关系研究所副所长彭光华说，"将'恶意欠薪'界定为犯罪行为，对人们错误观念的根治有重大的意义，改变了当前'视拖欠是正常现象'的混乱逻



辑，其威慑作用是值得肯定的。”

“从实际操作的层面来讲，应该注意度的把握，避免从外部刺激劳资对立。劳资双方应通过协调、谈判、调解等方式解决，尽量避免刑法的介入。”北京大学法学院教授贺卫方表示。

解读：工伤保险条例

根据2010年12月20日国务院关于修改《工伤保险条例》的决定，修订后的新版《工伤保险条例》将于2011年1月1日起施行。

亮点一：简化工伤认定、鉴定和争议处理程序

草案：对于事实清楚、权利义务明确的工伤认定申请，应当在15日内作出认定决定。在发生工伤争议时，有关单位和个人可以依法申请行政复议，也可以直接依法向人民法院提起行政诉讼。

案例：外地民工小胡在上班期间被公司的机器轧伤了手指，造成两根手指粉碎性骨折。小胡向当地劳动部门申请工伤认定，同时希望尽快拿到认定结果。按现行规定，自受理工伤认定申请之日起60日内作出工伤认定结论。

解读：现行的《工伤保险条例》对工伤认定的时间规定是“60日内”，调查认定的时间较长。今后，如果案情比较简单且双方权利义务明确，则可适当简化认定的程序、缩短认定的时间。

亮点二：提高一次性工亡补助金和一次性伤残补助金标准

草案：一次性工亡补助金标准调整为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的20倍。一次性伤残补助金按照伤残级别增加1至3个月职工本人工资。

案例：李某因工伤死亡，其家属要求享受一次性工亡补助金。根据统计部门相关数据，2009年度我市职工月平均工资为2191.09元。按照一次性工亡补助金的最高标准60个月计算，其家属共得到一次性工亡补助金131465.4元。

解读：李某家属拿到的131465.4元一次性工亡补助金已经是按照最高标准计算的。如果按照48个月计算，则只有105172.32元。不过，如果按照修改的标准，以2009年度全国城镇居民人均可支配收入17175元计算（据国家统计局公布的统计数据），则可得到一次性工亡补助金343500元。与原来的最高标准相比，修改后的标准增加了212034.6元。

解读：基本住房保障法

2010年11月，住房和城乡建设部表示，住房保障法的起草已列入十一届全国人大常委会立法规划和国务院2010年立法计划，并已形成基本住房保障法征求意见稿。

背景：在2010年3月的十一届全国人大三次会议期间，有193名人大代表在6个议案中提出，中国现行有关住房保障制度的规定大都属于政策性规定，存在随意性



和不稳定性，目前市场化商品房制度无法满足中低收入家庭的住房需求。

解读：住房保障法的出台和实施，可以加强已有的保障性住房政策的刚性，为各项政策措施提供法律和制度保障，为保障性住房体系的真正确立和落实保驾护航，完善“双核体制”薄弱的一面，使之不再是跛脚的拐子体制。

（江南时报(南京).2010.12.30）

民刑诉讼大修疾行

两部施行时间均超15年的诉讼程序法典，终于撇开依靠修正案、司法解释填填补补的权宜之计，走上大修快车道。

“已经讨论过好几次了，近期可能安排上会；我们就是在按照这样一个目标准备，但现在还有很多问题需要研究。”近日，全国人大常委会法工委民法室副主任扈纪华如此透露民诉法修改工作进程。

多次参与民诉法修法讨论的人大教授汤维建亦向《瞭望东方周刊》证实，民诉法的修改工作确已启动。

在刑事诉讼法修改方面，据全国人大常委会法工委刑法室副主任黄太云介绍，最快能于2011年6月前后将草案提交全国人大常委会。

多位接受本刊采访的学者认为，两大诉讼法大修时机已经成熟。“再不大修，操作起来不确定因素太多，司法权威何在？”北大法学院教授潘剑锋直言。

不过，亦有学者向本刊记者指出，两部诉讼法典，技术关联度都极强，牵一发而动全身，预计所遇阻力不会小。此外，倘若只改部分内容，会出现老问题解决、新问题随之而生的状况，而所剩的修法时间，又已如此短暂。

执行程序是否单独立法的悬疑

如何考量执行程序篇章去留，是横在民诉法大修面前的最大障碍。



学界普遍认为，执行程序有其特殊性，不同于审判程序：民诉法基本原则、基本制度、管辖、当事人、证据等规定，只能适用于审判程序，而不适用于执行程序。

按照国际惯例，执行程序法律一般也是单立。不少国家单单执行法律条文，就有300多条。但我国的现状是，执行程序、审判程序统一规定在一部民事诉讼法里，而这部分执行程序，也仅有34条。

学界期待执行程序单独立法的另一考量，是单立会有助于推动执行体制改革。近些年来，"执行难"几乎成为法院系统痼疾，最高法院多次力图做一些改观，但收效甚微。

呼吁单立的声音，也体现在不少立法建议稿中。据了解，最高法院执行局曾起草《民事强制执行法(建议稿)》，而中国政法大学民事执行立法课题组也曾提出过条文数量达400多条的执行程序专家建议稿。

但是，据汤维建说，立法部门对此"观点并不完全一致"。"他们认为，执行程序单独立法，不能解决执行难，因为执行难的原因有很多，除了执行体制症结外，还有地方保护、社会诚信机制不完善、执行威慑机制远未形成等因素。"

扈纪华介绍，针对执行程序是否单独立法的问题，法工委确实召开过数次专家论证会。最终如何权衡取舍，尚未可知。

公益诉讼有望突破

执行程序之外，民诉法修法重点还涉及小额诉讼、公益诉讼、检察监督、审前程序等。

汤维建负责研究论证的领域是小额诉讼——具体设想是建立小额诉讼法庭，由基层法院完全审理简易案件。他告诉本刊，现在的工作还主要停留在开讨论会、收集材料的阶段，之后再提相关意见。

此前被学界强烈期望建立的公益诉讼制度，极有望在此次修法时被大幅度突破。开放民事公益的诉权，允许国家机关、社会组织、个人共享公益诉权，一直是学界公认用来解决大量消费者权益保护、环境污染等案件的法宝。

而今，这一问题的解决总算提到了立法层面：不再停留于讨论要不要建立，而是进入研究如何科学构建具体的程序和制度。扈纪华亦表示，目前对于公益诉讼，由谁提起、诉权范围、怎么赔偿等诸多问题，都已列入人大修法的研究范围。

在检察监督方面，是否将检察监督由"事后"监督扩展到"全程"监督，法院和检察院两大系统曾争论十分激烈。而此次修法，亦有望将之一并解决。

扈纪华介绍，此次修法时，法检两家已在检察监督问题上达成一定共识，但仍有不少问题需厘清，主要体现在：检察院的法律监督作为公权力介入其中，如何做到既能监督，又能保持法院居中审判、当事人平等对抗这种等腰三角形结构不发生倾斜？



保障人权理念将逐步落实

刑事诉讼法大改信号近期亦是频发，更因近期非法证据排除规则、死刑复核程序改革的预演，让学界相信大修成为可能。

黄太云介绍，此次刑诉法大修，要改变过去重实体、轻程序的陈旧观念，把“保障人权”从口号落实到修改实践中去。

在律师制度问题上，黄太云提出，要保障被告人辩护权行使，让律师在刑事诉讼过程中真正发挥作用，并着力于解决律师在执业中面临的“会见难、阅卷难、调查取证难”等问题。

在证据制度方面，黄太云认为，应致力于减少刑讯逼供，“酷刑包括肉体上的疼痛，也包括精神上的痛苦。有的部门不打你，但不让你睡觉；有的部门，拿上千瓦的探照灯照得你头冒虚汗。有人打你吗？没有。但这也是酷刑。”

此外是加强对侦查活动的监督。“侦查机关在办案过程中有多大的权力？拘留、逮捕当然要经检察机关批准，随便对人扣押，对物、场所搜查，这么大的权力不受制约，怎么可以？所以这次提出了很多具体要求，这方面的监督一定要加强。”黄太云说。

而对于已经建立并实施的非法证据排除规则，如何在相关规定十分简单的刑事诉讼法内衔接、细化，也是修法必须要面临的问题。

中国政法大学教授樊崇义对本刊表示，人们的观念、认识问题也会成为修法的阻力。比如，律师制度究竟是不是一个进步的制度，现在居然还有怀疑声音。

虽然各方对民诉法大修加速的期望甚高，但据汤维建了解，大修的准备工作目前似乎不太理想，“还有太多问题需要研究”。

这亦为扈纪华的一次公开发言所佐证。扈纪华称，此次民诉法修改，一方面要回应现实中亟待解决的问题，同时又有时间限制，最终如何定调“不仅你们纠结，我们也很纠结”。

纠结归纠结，汤维建告诉本刊，按预定计划，民诉法应会在2012年前修改完成。

而关于刑诉法大修，中国法学会副会长陈光中告诉本刊，此前全国人大法工委已召开过一次座谈会，最高法、最高检、公安部人士都有参加，这样的会议总共要开3次，之后才能形成初稿。

“最晚，也要在2012年的全国人大会议上通过刑诉法修订草案。”黄太云说。

（杨明.瞭望东方周刊，2011.05-06）



权利与权力，如何平衡？

——聚焦行政强制法草案四审

“我希望这部法律尽快出台，越快越好。”中国政法大学副校长、行政法学家马怀德对记者说，语气急迫。

马怀德所指的是提交十一届全国人大常委会第二十次会议四审的行政强制法草案。行政强制法旨在通过规范行政强制措施和行政强制执行的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进和监督行政机关依法履行。

行政强制分为行政强制措施和行政强制执行，前者指的是行政机关依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人等的财物实施暂时性控制；后者指的是行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人等，依法强制履行义务。

根据我国立法法的规定，法律草案一般三审后若无大的不同意见即可交付表决，而行政强制法草案自 2005 年 12 月初审以来，近 6 年间已是第四次审议，立法的难度和复杂性可见一斑。

“难就难在权利与权力的平衡。”国家行政学院法学教研部教授杨小军直言，一方面，行政强制比任何其他行政行为都更可能侵害老百姓的权利，需要严格规范；另一方面，行政强制是行政机关依法履职的必要手段，没有强制就不能行政，不能维护正常的社会秩序。

“这是全世界都面临的两难问题。”

规范行政强制的设定权、完善行政强制的程序……专家指出，行政强制法草案四审稿在许多方面作了新的制度安排，以便更好地走稳权利与权力的平衡木。

红头文件不得设定行政强制

谁有权设定行政强制，一直是行政强制立法的焦点问题。行政强制法草案三审稿



明确:行政强制措施由法律设定。三审稿还曾规定,尚未制定法律,或者属于国务院行政管理职权事项的,行政法规可以设定查封场所、设施或者财物,扣押财物,以及其他行政强制措施;尚未制定法律、行政法规,或者属于地方性事务的,地方性法规可以设定查封场所、设施或者财物,扣押财物的行政强制措施。

与三审稿相比,四审稿的新变化是将上述条文中的“或者”改成了“且”。在北京大学法学院教授姜明安看来,修改非常必要。“这意味着只有两个条件同时具备,行政法规、地方性法规才能设定相应的行政强制。”

姜明安具体解释说,其一,如果某一事项属于“国务院行政管理职权事项”、“地方性事务”,但已制定了法律,而法律没有规定行政强制措施,再允许行政法规、地方性法规规定行政强制措施,就等于允许行政法规、地方性法规与法律不一致。其二,如果某一事项虽然没有制定法律,但不属“国务院行政管理职权事项”、“地方性事务”,若允许行政法规、地方性法规规定行政强制措施,就等于允许国务院和地方人大及其常委会越权行事。

草案四审稿同时明确:法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。这一新增的条款颇为引人注目,意味着国家部委和地方政府以规章、通知等红头文件形式设定行政强制措施的行为,都属于违法。

“用红头文件随意设置行政强制措施,实际上已经比较泛滥了。”杨小军举了个例子:一些地方随便发一个红头文件,甚至连规章都没有,就可以上路强制查车。然而法律规定,只有公安、交通等部门才有权查车。此外,强制查封、扣押等,在红头文件中也屡见不鲜。

“四审稿的这一规定,在立法上毫无疑义地明确了层级低于法规的规范性文件、红头文件等,都不得设定行政强制。”杨小军称,如果这一条款获得通过,对于遏制以红头文件滥设行政强制的行为将有积极意义。

强制程序还有完善余地

行政强制法草案三审时,一些全国人大常委会组成人员和人大代表提出,要从程序上保障公民的合法权益,进一步严格规范行政强制权。草案三审稿明确了实施限制公民人身自由的行政强制措施后,应当当场告知或者实施行政强制措施后立即通知当事人家属实施行政强制措施的行政机关、地点,草案四审稿则进一步规定,还应当告知当事人家属限制人身自由的期限。

“人身自由是最基本的权利,限制人身自由,期限是一个核心问题。”杨小军表示,四审稿的这一规定是为了保障公民的知情权,有了知情权,才谈得上对公权力的制约,以及对权利的救济。“这一细节上的改动说明立法机关越来越重视程序正义,通过程序来规范公权力的行使。”

草案四审稿还规定,延长查封、扣押等决定应及时告知当事人,并说明理由。其中“及时”、“说明理由”等内容,也是新增的规定。

杨小军认为,引入“及时”的概念,立法意图是明显的,但这一规定还有完善的余



地。因为如果具体的执法人员要拿“及时”做文章，不是没有空间。他因此建议规定具体的时间，“比如通知当事人不应该超过第二天”。

马怀德也强调，没有程序的公正就没有实体和结果的公正。“程序有粗疏的也有细密的，立法上很重要的一点，就是将程序正义体现在具体条文中，使它特别具体，没有空子可钻，还要清晰明白，有可操作性。”

行政强拆应有救济渠道

强拆始终是公众高度关注的一个话题。行政强制法草案四审稿规定：对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除；当事人逾期拒不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

而今年初颁布实施的国有土地上房屋征收和补偿条例规定，被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县政府依法申请法院强制执行。那么，行政强拆和司法强拆是什么关系？

马怀德指出，强拆有两种模式：一是没办理任何手续、私搭乱建的违法建筑，根据我国城乡规划法的规定，这种违法建筑由政府来强拆；另一种是合法的建筑，政府出于公共利益的需要进行征收，这种建筑的强拆适用征收补偿条例的规定，通过司法渠道进行。

“不过，现实生活中，违法建筑、违章建筑是由政府来认定。不能排除有的地方政府把合法建筑认定为违法建筑而加以拆除。”马怀德不无担忧地说。事实上，包括成都唐福珍事件在内的不少恶性拆迁事件，正是由违法建筑的拆除引发的。

姜明安也表达了同样的担忧：“行政机关对违法的建筑物、构筑物、设施的认定可能有误，即使认定正确，相应违法建筑物、构筑物、设施也不一定需要拆除，而可能有其他处置方法。”他因此建议，给行政相对人一个提出异议和寻求救济的机会，在“限期当事人自行拆除”后增加规定：当事人对限期拆除公告有异议的，可以申请行政复议或提起行政诉讼。复议、诉讼期间，除公共利益紧急需要外，暂停公告的实施。

（殷泓，王逸吟.光明日报，2011.04.21）

五、政府管理体制改革：再造『幸福中国』



(一)加强顶层设计　为改革建序

只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。

——邓小平

没有政治体制改革的保障，经济体制改革的成果就会得而复失，现代化建设的目标就不可能实现。

——温家宝

有专家指出，与转变经济发展方式关系最直接的改革，是经济体制改革；而最能触动经济发展方式深层次"神经"的改革，是政治体制改革。在改革开放了三十年之后，经济体制改革面临瓶颈，在急需"提速"，却久"推"不"动"的当下，政治体制改革再次进入了人们的视野。



顶层设计，基层做起

——专访国家行政学院科研部主任许耀桐教授

2011 年全国“两会”大幕落下，有些地方值得回味。一个工程学术语——“顶层设计”，正成为中国政治领域的新名词。十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(以下称《建议》)中第一次使用该词，当时的表述是“重视改革顶层设计和总体规划”，在其后的中央经济工作会议上，又明确提出了加强改革顶层设计，在重点领域和关键环节取得突破。

《建议》的主要起草者之一、中共中央财经领导小组办公室副主任刘鹤很看重这个提法，“‘顶层设计’指的是主体结构和主要模式。有了这个设计之后，才谈得上其他。”

此次“两会”上，虽然诸多代表委员都认同，加强改革“顶层设计”是现阶段中国解决错综复杂矛盾的重要路径，但大家更关心的是，“顶层设计”如何从一个政治新名词变成渗透到各个领域中的实际行动，转化为基层动力。

长期研究政治体制改革的专家、国家行政学院科研部主任许耀桐教授近日在接受《中国新闻周刊》专访时，对“顶层设计”的内涵以及它对中国改革的意义，进行了详细的解读。

中国新闻周刊：看到“顶层设计”这个词，你当时有什么想法？

许耀桐：这是中央第一次提出这个说法。十七届五中全会公报出来后，我就去查资料。发现这个词最早用于工程技术行业，比如大的水电、核电工程，后来从自然科学领域移植到社会科学领域，用于我们的改革事业，需要一个“顶层设计”。它的英文是“top-down”，就是从最高层开始，站在一个战略制高点，弄清楚要实现的目标后，一层一层去设计好。

当代社会，我们看待任何事物都要有系统的观点，社会领域也是这样，尤其改革更是一个系统工程，因此将这个自然科学的理念移植到社会科学领域是完全说得通



的，是一个很好的借鉴。这其实是一个决策的问题。人类社会的管理活动需要决策，在早期农耕时代，社会决策的常态可能是个别决策、感性决策、经验决策，进入工业社会后，社会更加复杂，决策慢慢过渡到理性决策、科学决策、集体决策。这就需要很多现代技术性的手段，比如我们需要有智库，有一帮人专门收集信息，然后进行推导、推理，大家集体讨论，有时需要先试验，到最后还需要有反馈，不断修正等等。

"顶层设计"是决策学领域的东西，中央提出这个，其意义在于更强调了在科学发展时代要进行科学决策，"顶层设计"是科学决策的表现形态之一。

中国新闻周刊：要说"科学决策"，我们可是提倡很多年了的。

许耀桐：改革开放以前，是一把手决策，毛泽东一个人拍板；如果有科学决策、集体讨论，"文化大革命"也不可能搞那么长时间。虽说我们现在已进入科学决策时代，但有些领导还是"一把手"决策。在一些地方上，还有不少"三拍干部"，要政绩，突发奇想"拍脑袋决策"，遇到质疑，就"拍胸脯保证"，最后出事就"拍屁股走人"。

中国新闻周刊：我们以官员财产公开为例来说，每年两会都在提，今年也不例外。最近几年也有一些地方，如新疆阿勒泰、浙江慈溪、湖南浏阳等地都有各自的探索，但是至今未见成功的完整范例，地方政府创新的很多宝贵努力，往往人走政息。上面没有动，只有地方局部在动，走着走着就走不动了。这是否就是因为我们的"顶层设计"没有搞好？

许耀桐：对，这些案例，就是因为我们总体上没有设计好。官员财产申报，并不是地方上的事，当然要纳入"顶层设计"。我们不排斥从基层发源，提出好的思路，但考虑到现在是系统化时代，一方面系统各方面都重要，都有联系；但另一方面，能够决定系统的是中枢，是高层。顶层设计、中枢设计没有搞好，地方很可能就是小打小闹，不解决根本问题。

我有一个说法，叫"顶层设计，基层做起"，顶层把整个事情考虑清楚，底下开始做，就如建房子，是需要从地基开始，慢慢往上。

中国新闻周刊：不过，国外一些地方在官员财产公开上是"顶层设计，顶层做起"，比如俄罗斯，就是总统梅德韦杰夫和总理普京等高官率先公开个人及家庭财产的。

许耀桐：这样说有道理，"顶层设计，顶层做起"我不反对，也是一种选项。但目前中国的现实是，有些人愿意晒，但大部分不愿意晒。现在从基层做起，不失为一种现实可行的选择，从县长、县委书记，市长、市委书记，省长、省委书记一步一步地推进官员财产公开，到一定程度，高层也就自然会跟上。

中国新闻周刊：像上面探讨官员财产公开一样，地方创新的精神是很可贵，但如果不纳入"顶层设计"，就有可能变成小打小闹，难成气候。

许耀桐：邓小平讲人民群众的创造性时，(大概意思是)说我们很多改革的点子都来自老百姓。但现在问题是，有老百姓的创新，还需要领导支持。如果老百姓有积极性，你不去发现它，不去肯定它，不去发展、巩固它，就会自生自灭了。

当年联产责任承包制，安徽小岗村的创新，如果没有万里的支持，能够行吗？



就官员财产申报来说，国外制度已经比较成熟，屡试不爽，贪污腐败少多了，我们拿过来用就是了，这其实不需要什么“顶层设计”了。

我是学政治学的，我认为“顶层设计”指向更宏观的，比如我们有四大改革：政治体制改革、经济体制改革、文化体制改革、社会体制改革——每一个都是一个“顶层设计”，四大块上面还有一个整体。

中国新闻周刊：你曾说过政治改革要避免单一性、多级性、高层性、浅显性，这怎么理解？

许耀桐：这是我在一篇文章中提出的，关于政治体制改革突破口，是很热门的一个话题，最早提出以干部人事制度改革为突破口，成效不是很好；之后提党政分开也不行；后来搞人大制度改革、财政预算公开、党内民主等等，似乎都不太奏效。

我对这些进行分析，发现存在以下问题：一个就是单一性，这些提法都是单一方向，单兵突进，在一定程度上奏效，但突破后，系统其他部分跟不上，效果就会很差。第二是多级性，就是选个突破口，全面开花，也就是我们所说的激进改革。激进改革就是不管三七二十一，全部都动起来。这种改法也有获得成功的，比如欧洲18世纪资产阶级革命，国家规模比较小，矛盾不尖锐。但这放在我们国家是不行的，我们国家那么大，情况复杂，全面开花就会乱套，前苏联就是这样。高层性就是一下子从高层开始，阻力巨大。还有一个是浅显性，没有抓住主要矛盾。

为了避免这些情况，我提出“县域改革”，不是单一性，党政、人大等同时改，是一个系统性改革；不是多级性，就是县一个层级；不涉及高层；也绝对不浅，麻雀虽小，五脏俱全。

中国新闻周刊：但是搞“县域改革”搞错了，会有风险的。所以很多地方也不愿动。

许耀桐：基层创新总是难免有缺陷，不能随意打板子。地方有积极性，中央要肯定，要积极推广，列入议事日程。“顶层设计”，必须有先见性，从整体上把握，分步实施，而且一步一步都很及时。我们现实生活中，群众包括各级官员其实都很有智慧，他们评价某个中央文件好，就是出来晚了一些，只有扼腕长叹。

中国新闻周刊：温家宝总理在十一届全国人大四次会议举行的记者会上表示，改革是历史永恒的主题。政治体制改革与经济体制改革应该协调推进，这是因为世界上一切事物不会是亘古不变的。只有不断地改革，党和国家才会充满生机和活力。你怎么看？

许耀桐：不是有个理论叫“改良和革命赛跑”吗，改良太慢，革命就跑前面去了。在改革、稳定和发展的关系上，我们应该辩证地看。没有稳定，无法聚精会神搞建设；没有改革，必然会导致体制的僵化和创新的窒息，不可能实现真正的发展，也就不可能实现真正的稳定。所以必须把改革、稳定和发展有机结合起来。

我们有些时候是自我束缚。昨天还振振有词，这也不能搞，那也不能搞，到明天你都实行了。例如改革开放和市场经济在中国的确立，就经历了这样的过程。

(章文，申妙.瞭望，2011.04.30)



改革要务实，更要务虚

——专访全国政协常委、中共中央党校原副校长李君如

改革进入综合推进阶段

《南风窗》：*改革要继续往前走，就必须凝聚新的共识。"两会"就是各个利益群体坐在一起，讨论交流达成共识的大平台。从这个意义来看，这次"两会"达成了哪些重要的改革共识？*

李君如：这次"两会"明确了要以科学发展为主题，以转变经济发展方式为主线，这就是下一轮改革要围绕的主题和主线，而且加快转变经济发展方式本身就是经济社会领域深刻的变革。另外，温家宝总理在《政府工作报告》中，对2011年的工作从10个方面做了部署，下一步改革的任务也较为明确。

《南风窗》：*改革进入攻坚期，局面更为复杂。比如转变经济发展方式，就要求提高居民消费，而提高居民消费又要求启动收入分配改革，面对这种环环相扣、牵一发而动全身的复杂局势，您认为是否需要选择一个改革的突破口？*

李君如：目前的改革形势已不同于改革初期。当时急需解决农民的温饱问题，因此农村改革成为突破口。改革是从农村向城市推进的，而城市改革的重点是国企改革，这个重点从十二届三中全会，一直讲到十四大、十五大、十六大。但如果注意中央文件，可以发现从十六大以后，这个重点提得少了。这表明国企改革能改的改得差不多了，难改的是在政府方面。国有企业是国家投资举办的企业，如果政府改革没有突破，国企改革很难彻底。因此下一步改革就要转入政府改革，包括行政体制管理改革、财税体制改革、金融体制改革等。

从十六大开始，改革出现了一个很有意思的现象，大家都意识到单纯以国有企业改革为突破口，已经面临瓶颈；但如果没有突破口，改革又很难推进。事实上，实践告诉我们，目前从哪一个单向推进作为突破口，都无法解决实践中碰到的复杂问题，比



如以国有企业改革作为突破口,会遇到政府职能转变的障碍,如果把政府职能作为突破口,又会遇到财税和金融体制的障碍,各种因素相互牵制。

从2010年十七届五中全会以及今年"两会"通过的文件特别是"十二五"规划纲要来看,国有企业改革、政府行政体制改革、财税和金融体制改革、分配制度改革都被提出来,这意味着下一步改革要综合推进。这次许多代表、委员都注意到改革要"顶层设计"和"全面规划"这样的话,这是很有意义的事。既然各个领域都有改革的任务,又相互联系,相互制约,那唯一的出路就是对各方面的改革进行总体规划,在各个领域改革之上进行通盘考虑。

《南风窗》:*财税体制改革近年推进的成果似乎比较明显,比如"财政预算公开"首次进入《政府工作报告》,而据全国人大财政经济委员会副主任高强透露,有次宪法之称的《预算法》修正案2011年要提请全国人大常委会审议,中央财政"三公支出"也会在6月份的中央财政决算中进行公开。在"十二五"期间,对财税体制改革的深化您有何期待?*

李君如:如果说在综合推进的基础上,还是要选择一个重点领域进行突破,我认为财税体制改革的条件相对好一点。

任何改革要得到推进,都要满足两个条件,一是有目标,二是有动力。现在我们的目标已经明确。而从动力角度进行分析,有些改革推动难度很大,是因为它的动力不是很明确。

但财税体制改革存有两大动力:一是下一步改革必然要理顺中央与地方的关系,增加地方政府的财力,这样地方政府是有动力的;二是财税体制改革必然要求调整财政收入中用于国民收入的比重,更注重民富,这就有了社会的动力。当然财税体制改革也涉及很多部门利益的制约,但如果不面临阻力和障碍,就不叫改革了,关键是能找到动力,改革就有希望。财税体制改革不仅有两大动力,而且它还是与多个层面相结合的改革。

要务实,更要务虚

《南风窗》:*"十二五"是改革的关键时期,面临着许多领域和层次的深刻变革,这必然要求在理论、观念和社会心理方面都要做好准备,那么,您认为政府和社会的准备足够充分了吗?*

李君如:近年各方面工作很务实,这是很好的,但相对而言,务虚显得不足。在每一个重大转折关头,光靠务实是不行的,还要务虚。从过去的经验来看,在十一届三中全会前后,经济务虚会、理论务虚会对整个改革的启动和推进起了很大的作用;邓小平南方讲话后,也对"中国向何处去"的问题进行了务虚,最后认为走计划经济的老路是行不通的,走资本主义自由化的邪路也是行不通的,只有继续探索有中国特色的社会主义新路才是唯一正确的出路。现在再次面临重大转折关头,也需要这样一个大的务虚。下一步改革究竟怎样规划、部署,需要在务实的基础上进行务虚,在务虚的指导



下更好地务实。我认为,“顶层设计”和“全面规划”,就是务虚和务实的结合,这就需要进一步解放思想,解决宏观的理论、理念问题,才能推进“顶层设计”和“全面规划”。

社会的心态很复杂,与30年前不一样,多元社会的最大特点是利益诉求多元、理念难以统一,所以说都做好心理准备是很难的,也不可能。但是进行务虚的时候,有必要尽可能通过民主的方式来统一大家的思想认识。中央提倡建立学习型社会、学习型组织,实际上就是为进一步全面推进改革而统一思想的举措。

《南风窗》:无论是经济发展方式转变、社会管理体制创新,都要求政府一定程度地退出,给予市场和社会更大的自由。但从近两年各地方政府调控的手段来看,还是习惯于采用行政手段,强化政府主导,比如最近热议的“限购令”。这是否与深化改革的方向相悖?

李君如:这是很复杂的现象。有两个因素不得不考虑,一是近两三年处于应对金融危机的非常时期,坚持以市场来配置资源的同时,还要加强政府的宏观调控力度。但应对危机的成功经验,在常态下未必也能成功,这一点我们头脑要非常清醒。我们不能否定这两年成功应对危机的做法,说是违背了改革的方向,但也不能在经济形势逐步好转之后,继续把应对危机的做法作为常态手段。

与30年前相比,现在还出现了一个很大的变化。30年前是集中力量搞经济建设,现在虽然仍要坚持以经济建设为中心,但社会建设摆到了很重要的位置。这是社会发展进入新阶段的一个重要特征。经济建设和社会建设有共同性,都是为了解决民生问题,经济建设为了解决温饱问题,而社会建设主要解决为老百姓提供更多的社会公共产品、社会福利和社会保障问题。但这两类民生问题又不完全一样,经济建设对应的民生问题,可以通过政府放权让利,让老百姓自由投资、勤劳致富来解决,这是一个放权的过程;而社会建设,尽管也要放权让老百姓自我组织,但教育、医疗、养老等问题的解决,主要是政府的责任,并非单纯的放权让利就能完成。如果说经济建设是政府“放权”,那么社会建设就是政府“用权”。大家可能也感觉到近几年有些权力上收,这不是偶然的,这是社会建设的特点之一。因此,目前处于两难阶段,一方面社会主义市场经济尚未完善,需要继续放权;另一方面,社会建设要解决的民生问题越来越突出,需要政府用权。权力的两重、反方向运行的特点并存。

这个两难问题怎么解决?我认为要加大民主政治的发展力度,按照党中央提出的方向,扩大公民有序的政治参与,让公民享有知情权、表达权、参与权、监督权。经济发展和社会建设会面临越来越多的两难问题,比如说,一笔财政收入,是投入具体的经济项目,还是投到社会保障? 如果不投入经济建设,就会坐吃山空,怎么搞社会建设呢?如果不投入社会建设,老百姓的后顾之忧没有解决,怎么有积极性来发展经济呢?这些问题,就应该通过民主的方式,让老百姓参与,形成一个共识,然后政府来执行。我主张推进民主政治的发展,重点是协商民主,即让公民知情、表达、参与和监督,一起来解决我们面临的问题。



与其说形势大好，不如提醒人们要有忧患意识

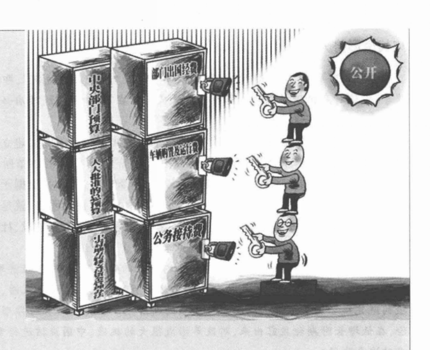
《南风窗》：在过去30年，中国的改革可说是“摸着石头过河”，即问题导向型的改革，但这种危机倒逼型的改革有一定的风险。在下一个阶段，政府如何转向主动寻求改革？

李君如：这种说法不完全准确。1992年的中共十四大明确以建立社会主义市场经济为目标，就意味着中国已从“摸着石头过河”的自下而上的改革阶段进入自上而下与自下而上相结合的有目标的改革阶段。“摸着石头过河”是根据矛盾探索解决问题，总结成功经验，纠正不成功的做法。十四大之后，目标很明确，就是建立社会主义市场经济。近年又提出全面建设，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的全面推进。

《南风窗》：“十二五”规划将GDP年均增长的目标定为7%。经济增速减缓，有利于进行经济结构的调整，也是社会转型必然经历的阶段。从历史来看，日韩等国较为顺利地完成了这个过程，从而步入发展的新阶段。但在高增长时期形成的矛盾和风险，在低增长时期会显露出来，对改革形成很大的挑战。中国应该进行哪些制度创新，应对这个阶段？

李君如：“十二五”期间，挑战是很严峻的，从目前的形势来看，全球粮食涨价，中东骚乱导致石油紧张，金融危机影响未消，在这种局面下推进改革，风险和难度是很大的，所以必须有应对挑战的勇气和胆略。因此，与其说我们改革的形势大好，还不如提醒人们要有忧患意识。我相信，执政党和老百姓在认清形势后，一定会同心同德，战胜困难。如果一味讲形势大好，但老百姓看到的是物价、房价连连上涨，希望就会变成失望。但也不要单讲挑战和困难，最好是讲挑战背后藏有机遇、如何把挑战转化为机遇。我常常说，人们都喜欢机遇，但当机遇降临时，人们往往错过；人们不喜欢挑战，但当挑战到来时，人们往往会千方百计地应对挑战，这时机遇就悄然来临。这就是挑战与机遇的辩证法。

(曾东萍. 南风窗，2011.7)



五、政府管理体制改革：再造『幸福中国』

(二)透明政府建设

阳光是最好的防腐剂，公开是对权力来源最有诚意的敬畏。政府信息公开不仅是政府的责任、公民的权利，更是公共服务改革的关键环节。



透明政府还有多远

2011年5月,《政府信息公开条例》(下称《条例》)实施3周年。根据中国社会科学院法学研究所法治国情调研组2009年对43个较大的市以及2010年对43个较大的市、59个国务院部门实施政府信息公开制度的跟踪调研,这3年来,政府信息公开制度在中国逐步实现了从无到有、再到实施效果不断提升的转变,政府机关工作人员的公开意识也有了较大提升,《条例》所规定的政府信息公开目录、指南、年度报告等保障机制正在逐步得到落实。

《条例》的实施无疑推动了中国透明政府的建设。但是,3年还只能算作透明政府建设的起步阶段。展望今后中国透明政府的建设,更应正视《条例》实施中存在的问题,有序推动信息公开工作。

主动公开水平尚待提升

主动公开是政府信息公开制度的重要方面,主动公开的力度越大,公众获取政府信息的难度就越小,政府活动的透明度就越高,因公众专门申请政府信息公开而耗费的行政成本与社会成本就越低,因实施政府信息公开制度而对社会发展的贡献度就越高。

配置和公开政府信息公开目录是保障主动公开的基本要求。但是,这项要求的落实存在很多问题。个别政府机关的政府信息公开目录设置不健全。比如,有的政府机关网站还没有依照《条例》及有关文件要求公开本机关的目录,更没有设置有关的栏目。有的网站虽然提供了目录,却没有配备相应的信息链接,公众无法通过链接直接获取相关信息。

有的政府机关的目录中提供的一些功能无效。比如,目录中的信息链接无法打开,或者打开后所显示的内容与链接所显示的标题不符。在政府信息公开目录的检索功能方面,仍有一些政府机关提供的检索功能无法使用。



部分政府信息公开目录的内容不全面。相当一部分网站的目录仅仅包含了该机关的部分信息,公众不能通过目录最大限度地检索到该部门的有效信息,还需要去检索该网站的其他栏目,甚至只能去其他网站检索,这无疑加大了公众获取信息的难度。在目录中随机检索网站主页的主要信息,有20家地方政府的网站未能查到主页中的某些政府文件方面的信息,占全部网站的46.5%。国务院组成部门中,有42家存在上述问题,占全部网站的71.2%。

此外,有不少网站上提供的信息多是关于领导活动的新闻类信息,涉及民众切身利益或者部门管理方面的信息比较少。

信息集中发布的情况不理想,随意性大,部门之间的信息共享不规范,导致公众很难高效地查找所需要的信息。

信息更新不及时。部分网站信息滞后,几个月甚至一两年前的信息还列在最新信息栏中,网站部分栏目乃至整个网站基本处于休眠状态。在对地方政府拆迁信息、食品安全监管信息开展的调研中,这类问题较为突出,有些地方的食品安全信息网上的信息更新时间甚至还停留在2007年或者2008年。

信息公开申请受限问题待解

依申请公开制度是政府信息公开制度的灵魂与核心。从近3年来有关政府机关公开的政府信息公开年度报告所披露的数据看,来自公众的信息公开申请正在逐步攀升。但是,从制度实施情况看,政府机关回复公众申请的情况姑且不论,就连公众提交信息公开申请也还仍旧面临一系列限制。

首先是申请渠道受限。截至目前,仍有个别政府机关以所谓的不行使管理职能等理由,不对外开通依申请公开的渠道。

开通依申请公开渠道的政府机关中,有不少同时允许公众采取在线申请、电子邮件申请等信息化手段和信函申请、现场申请等传统申请方式,有的则仅允许采用其中一两种方式,不方便公众提出申请。

其次是申请渠道不畅。以在线申请、电子邮件申请为例,其运行情况尚不理想。在一些设有在线提交系统的政府机关,存在系统链接无法打开、申请无法正常提交的问题。15家提供在线提交系统的国务院部门中,仅有8家能顺利提交并能提供受案号或者受理回执(在15家部门中占53.3%);另外,26家只允许使用电子邮件提交申请的部门中,有22家能够通过邮件成功发送申请,但均没有回执类信息。34家提供在线提交系统的地方政府中,能够顺利提交并提供受案号或者受理回执的有17家(在34家地方政府中占50%)。从事后的回复情况看,部分政府机关的在线申请平台似乎并没有真正运行,而只是个摆设。

再次是申请资格受限。从其他国家和地区的立法例看,设置依申请公开制度的目的是允许普通公众共享政府信息,因此,一般并不要求申请公开的当事人必须与特定的行政行为有利害关系,也不需要审查公众申请公开的用途。申请人只需要依照规定



的形式提交政府信息公开申请，并明确指明所要获取的政府信息的名称、文号、关键词、制定时间等足以使政府机关工作人员检索出有关文件的信息，就属于提交了合格的申请。

但是，《条例》实施中要求申请人说明申请用途的情况却十分普遍，甚至需要申请人自行证明有生产、生活、科研等特定的用途。

法治国情调研组的调研显示，2010 年，在 43 个较大的市中，要求必须填写申请用途的占 48.8%，59 家国务院部门中，有此做法的占 59.3%。有的政府机关要求申请人在线上传证明用途的文件；有的政府机关要求申请人以传真等形式补正有关部门出具的、盖有公章的证明文件，以说明申请用途；有的政府机关要求申请人承诺不"滥用"所获取的信息。

调研组在与有关政府部门的工作人员沟通时，不少工作人员认为，申请获取的政府信息必须与申请人自身关系直接、密切，否则，不受理申请，也不予公开相关信息。这已经严重背离了《条例》所规定的原则，严重限制了公众获取政府信息，也严重制约了政府信息公开制度的推行。

此外是人为设置障碍。政府机关提供在线申请平台的初衷本是方便公众申请，但是，有的政府机关核查申请人提供的身份证号码的真实性，有的政府机关要求申请人以特定格式在线上传身份证复印件，有的政府机关还要求申请人必须打印申请表亲笔签名再扫描后以照片格式作为附件发送申请，有的甚至要求上传证明其申请用途的文件，有的则要求申请人签署不滥用信息的保证。然而，要达到这些要求，其成本与难度甚至远远高于当面申请，这显然背离了《条例》的本意。

透明政府建设需要整体推进

回顾《条例》实施 3 年的情况看，还有一系列问题有待完善，透明政府的建成才会越来越近。

一是提高政府信息公开的内部推动力，增强政府机关及其工作人员的公开意识。近几年的实践已经证明，越能够准确、全面、及时、有效地公开信息，政府管理就越透明，就越能取信于民，也就越容易提升政府管理的公信力、提高公众对政府管理的配合，实现政府管理的良性运转。

二是提高政府信息公开的外部推动力。未来，还必须更深入地普及政府信息公开的法律知识，鼓励公众，包括鼓励媒体、律师及各类公益性组织参与政府信息公开申请活动，用外力推动政府信息公开工作规范化和制度化。

三是完善绩效评估机制。近年来，各级政府数目庞大的资金投入与公众获取信息的便利程度不成比例。应当充分利用《条例》所规定的社会评议制度，实行政府机关自我评估与社会公众外部评估相结合的做法，加强政府信息公开绩效评估。

四是消除公众获取信息的非制度性障碍。政府机关在实施信息公开过程中，应注重运用先进的技术手段，提高公开效果，方便公众获取信息；同时应注意避免增加公



众获取信息的时间成本、经济成本，尤其是要避免公众因不熟悉、不掌握相应的信息化手段而无法分享政府公开信息的好处。

五是细化并落实政府信息公开的问责机制。《条例》规定了不依法履行政府信息公开义务的法律责任。但是，从政府信息公开制度的实施情况看，政府信息公开目录、政府信息公开指南、政府信息公开年度报告等制度都尚未得到全面、有效实施。不依法履行政府信息公开义务的法律责任，既存在规定不细、不具体的问题，也存在有关部门未依法考核、追究责任的问题。今后必须切实落实问责机制，政府信息公开的各项制度才能够得到彻底贯彻。

（吕艳滨.中国改革，2011.05.06.）

公开“三公消费”的亮点应该成为起点

近期，“三公经费”的公布情况牵动人心。截至 2011 年 7 月 18 日，已经有近 30 个中央部门公布了“三公经费”。从目前晒出来的账单看，出现了一些值得称道的亮点，但也有太多值得玩味的地方。比如，很多单位选择临近周末甚至是要下班的时间公开，体现了躲避公众关注目光的技巧性。

在民意千呼万唤之下，终于有不少“爽约”的中央部门也走出来，开始集中公布“三公账单”，这本身是好事情。专家预计，本周有望迎来各部委公布“三公经费”的高峰期。其实，当民意已经过河，政府也没办法永远在假装摸石头。既然“三公经费”注定逃不开公众挑剔的目光，那么，及时公开透明地向公众展示真实的账本，就是中央部门无法绕行的选择。

必须强调，今天的民意是极其理性与智慧的。无数事实也都证明，试图蒙蔽民意掩饰真相的行为，最后只能遭到民意更大的侮辱。在公开“三公经费”问题上，不论是“爽约”迟迟不愿公开，还是在公开过程中玩弄技巧，公众都会轻易看穿其中包裹着怎



样的动机。事实上，现在公众对于业已公开的“三公经费”，也完全看得清楚其中的亮点与缺陷。出现亮点，给予掌声；有了问题，难免挨骂。这本身也是一种公平。

先来看看已经晒出来的“三公账本”有哪些亮点。应该获得掌声的，有科技部、农业部、审计署等部门。比如，科技部率先公开，内容明晰，这种不怕枪打出头鸟的精神，实属难能可贵；相比其他部门，农业部按在职人员数计算出了年人均财政拨款“三公经费”约为2500元，这样细致的“三公账单”无疑有突破性；而审计署公布的“三公经费”，在数据上很精细，内容详细易懂。在出国费接待费上精确到“人次”，在公车经费使用上精确到“车辆”，这些都被视为“范本”。这些亮点，让“三公账本”公开透明，拥有说服力，方便公众监督。

在这些亮点映照之下，一些中央部门公布的“三公经费”，就更加凸显模糊性与粗糙性。很多部门提供的账单，让纳税人看了一头雾水，原因是数据太过笼统，根本不能指归到具体项目。比如，在有些部门的账单上根本看不到到底有多少钱花在公务接待上，更遑论去提供公车、出国、接待等费用的人均数了。为什么没能将“三公经费”的内容细化，说到底，就是没有接受监督的诚意。一些中央部门针对“三公经费”中的一些“灰暗”问题，要么避而不提，要么玩弄文字游戏，让民意质询支付过多的代价。这样的“三公经费”公布，徒留形式，纯属走走过场，毫无意义。

一纸公开经费的账本，几多公共利益的牵挂。公开“三公经费”是一项系统性工程，让公共财政使用更加节约透明与公正合理，必须从制度与执行的层面进行解决。现在，不论是公共财政的预算，还是相关经费的使用，都开始通过“三公经费”的账本接受公众检阅。为此，不论是“三公经费”公布缺乏诚意的部门，还是此后将要晒自己“三公账本”的部门，都有必要把农业部、审计署等部门的亮点当做一种鞭策，感觉到相应的压力。毕竟，同样是中央部门，同样是花纳税人的钱，对待纳税人监督的态度，差距也不能那么大呀。

权力永远不可能离开公众监督与制度约束而孤立存在。中央部门本身也应该作为“阳光行政”的表率，必须坦坦荡荡，通过公开“三公经费”来真正接受公众监督与制度制约，而不是玩弄那些精深的技术手段，去跟民意“躲猫猫”。希望中央部门能从“三公账本”的亮点中感受到一种鞭策力量，把亮点当起点，勇敢而坦荡地接受民意监督。

（齐鲁晚报，2011.07.19）

相关链接 “三公消费”的公开之难

中华人民共和国科学技术部率先公开2011年度“三公消费”预算，第一个吃螃蟹，值得肯定。但由于细则不清楚，若想切实增加财政预算的透明度，还需进一步的努力

“两会”闭幕之后就一直没有减弱的重重舆论压力之下，一直相对低调



的国家科学技术部令人意外地在74个中央部门中率先公布了2011年度的“三公”经费预算。

4月14日，科技部在其官方网站上公布了2011年部门预算，在惯常的《2011年收支预算总表》和《2011年财政拨款支出预算表》两大基本表格之下，科技部还做出了一份《关于2011年科学技术部财政拨款支出的说明》，这一说明已较2010年有所进步：在去年的文字说明中，科技部仅仅公布了财政拨款中的“科学技术支出”，且说明内容非常简略。但更为重要的进步是，在2011年的说明中，最后一句话以黑体字做了醒目突出：2011年，核定科技部用财政拨款支出安排的出国(境)费、车辆购置及运行费、公务接待费三项经费预算4018.72万元。

两年之前，科技部在全国“两会”中还因预算问题成为被攻击的“靶子”。全国人大代表、中科院院士王恩多在当年的一次小组讨论会中询问前来旁听的财政部官员：“科技部总的经费是198.1亿，但是其中‘其他支出’是69.5亿，占了总支出的1/3，这个‘其他’到底包括哪些部分，这个钱到底怎么个用法？”

在科技部之前，财政部、药监总局、农业部、人口计生委、工商管理总局等部委已经陆续公布了2011年度的部门预算，但都在“三公”经费预算上缄口不言，尤其值得关注的是，在科技部公布部门预算之后一天，负责对中央各部门预算进行直接审计的国家审计署也公布了自己的年度部门预算，但当中仍然没有关于“三公”经费的预算数字。2010年国土部曾在率先公布部门预算之后由财务司司长赖文生出面解释，“按照财政部统一部署，各中央预算执行部门要在两会结束后的15天内公开该部门的政府预算”。2011年的两会闭幕已超一月，目前仍有多个公众高度关注的部委尚未公布年度部门预算，科技部的勇气之举，是否将会成为它们的压力或者动力？

公开如“泥牛入海”

“三公”经费的计算方法与难度，一直是多年以来预算公开大讨论中各方争辩不休的话题。

按照细化的程度，中国的政府预算科目设置了四个级别的指标，分别为“类”“款”“项”“目”。从2010年公开的中央部委预算支出情况中来看，有部分重点支出的公开已经到了“项”这一级，但是大部分依然停留在“类”上。2010年6月，财政部部长谢旭人曾公开表态，要争取2011年中央本级支出预算表中的部分重点支出按“项”级科目公开，此外还将“积极创造条件推动基本建设支出、行政经费支出预算和执行情况对外公开”。一般来说，“三公”消费正是隐藏在“行政经费支出”之中。

自2007年开始，中国进行了预算收支分类改革，构成了功能分类和经济分类两套主要体系。长期关注预算问题的全国政协委员、上海财经大学



公共政策研究中心主任蒋洪告诉《中国新闻周刊》，目前公开的预算均是功能分类，即如“一般公共服务支出”“社会保障和就业支出”这样的大类，而经济分类则更为具体，包括人头工资、奖金、差旅、接待、会务、购车等等，“部委们自己内部肯定是按照经济分类来做账的，功能分类在会计上没有意义，因此不存在技术上不能公开的问题，只是是否愿意公开的问题”，蒋洪说，既然功能分类中没有“三公”预算这个科目，那么这次科技部公开的预算数额，应当就是经济分类中的一个小类，或者说从几个小类中汇总了一个总数，“这说明经济分类中是把这些都做清楚了的，只是这一次依然没有完整展现”。

上海财经大学教授马国贤也说，如果中央预算公开一直只走功能分类的路子，“即使公布到‘目’一级，也看不到‘三公’消费支出”。但从地方来看，公开经济分类预算，已见初步化冰趋势，事实上，陕西、广西、云南等地都已有部分省级部门同时公开了功能分类和经济分类的两套预算。以陕西为例，从2011年起就选了民政厅、农业厅等10个部门作为第一批部门预算公开试点，其中经济分类的预算公开要求细化到工资福利支出、日常公用经费支出和对个人和家庭补助支出等。

2011年3月，国务院总理温家宝曾在主持召开国务院常务会议时，要求于6月向全国人大常委会报告中央财政决算时，将中央本级“三公”经费支出情况纳入报告内容，并向社会公开，这意味着2010年的中央部委“三公”消费数目将首次得以全面曝光。但“三公”消费仅仅是经济分类预算表格的一小部分，从全国层面来说，经济分类的预算公开究竟何时才能上升到省级政府以及中央部委，依然未有定期。

缺乏外部约束

蒋洪对于科技部本次公开的“三公”经费预算表示了“审慎的赞扬”。他说，如果从信息公布本身来讲，这当然比过去更进一步，然而对于纳税人意识越来越强的中国公众来说，这样的“一句话公布”依然达不到有效监督的目的，“看不出来各种公务消费到底是怎样的标准，也不知道是基于怎样的目的把钱花出去，在增加预算透明度方面，作用很有限”。财政部财政科学研究所副所长刘尚希则告诉《中国新闻周刊》，据他了解，即使是在部委内部的预算表中，也没有专门为“三公”经费设立科目，“估计都是从原始的科目里扣出来的数字，6月份将要公开的2010年数字，估计都是这样一点点扣出来相加的”，因此他认为，“三公”经费的数目，实在很难做到所谓具体到项目的全部透明公开。

蒋洪带领的上海财经大学团队连续三年对31个省区的财政透明度状况进行了评估，在评估的第一年他曾说过，“如果以100分为满分的话，我国财政的透明度总体情况大约为20分左右”，三年过去，他的白头发多了



不少，财政预算透明度却增加不多，他现在的判断是“大约地看则是原地踏步，徘徊不前”，而中央部委的新一轮晒账本，也再次印证了他的观点。

此外，蒋洪对科技部本次公布“三公”经费的计算方式也表示怀疑，“从这一句话里面，我们也无法判断它的统计口径是否完整”，他举例称，比如说公务接待，既可以接待费单列，也可以被划入项目经费，“如果这样的形式大量存在，那么三公支出就远远不止这个数字，散落在各项支出当中。”刘尚希也说，“完全有这个可能，公务费用体现在项目经费中，最后从具体项目走账，这是很难避免的现实情况”。

一直参与《预算法》修改的天津财经大学财政学科首席教授李炜光更愿意从稍远一点的角度看待本次科技部公开“三公”经费预算，“究竟为什么是科技部首先突破了这个障碍，大概我们谁都不清楚，但肯定是来自于行政力量的压制，而非来自于法律自身的压力，目前的《预算法》并不能给中央部委们这么大的压力”。在李炜光看来，必须在行政级别的重压之下才能促进这样的公开，对真正的公共财政来说并非一件好事，因为“内部控制永远比不上外部约束”。

但《预算法》的修改依然未有定期，它一度被列入了 2010 年的立法计划，却最终连一审都没有进行。李炜光颇有感慨，“行政机关权力过大，立法机构权力过小，《预算法》的修改，难上加难。”2011 年度的立法计划尚未公布，但《中国新闻周刊》多方询问得悉，在 4 月底即将召开的全国人大常委会上，依然没有《预算法》的身影。

（李静睿.中国新闻周刊，2011.04.22）

(三)社会管理创新

党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，党的十七大提出要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，“十二五”规划建议中更是提出要“加强社会管理能力建设”“创新社会管理机制”。因此，把加强和创新社会管理摆在更加突出的位置，是“十分及时、十分重要、十分必要”的。



社会管理创新:中国新“赶考”

60余年前，以毛泽东为代表的第一代中国共产党人面对历史的提问曾庄严宣告:“我们不但善于破坏一个旧世界,我们还将善于建设一个新世界。”

他们做到了。

60余年后的今天,新一代中国共产党人面临着历史又一次的提问:我们已经建设出一个“世界第二”的庞大经济体,我们能否同时建设出一个稳定有序、公平正义、幸福平安的和谐社会?

这一提问刚刚破题,但破题之法已经找到,这就是社会管理创新。

从年初省部级主要领导干部专题班以“社会管理创新”为主题到“两会”上“社会管理创新”议案提案被高度聚焦,中国共产党人开始了社会建设与管理的新征程,中国社会踏上了新的“赶考”之路。

直面新任务

目前中国的社会问题明显增多,这是一个我们不用去否认的事实。为何会如此?有人说这是部分党员干部不作为、甚至乱作为所导致的。固然我们的党员干部在加强社会管理方面确实存在很多问题,甚至有些问题还是比较严重的。但是据此就把社会问题丛生的责任全部推给党员干部是不公平的。其实,一个社会的社会问题出现是不以人的意志为转移的,是社会发展与社会治理不同步导致的一种客观存在。胡锦涛总书记在专题班上说“我国社会管理领域存在的问题,是社会发展水平和阶段性特征的集中体现”,讲的就是这样的意思。

那么目前中国社会呈现出一些什么样的“阶段性特征”,这些“阶段性特征”将会引发什么样的社会管理问题呢?

——社会结构发生变化,阶层群体冲突增加

传统中国社会的社会阶层结构是相当单一的,就是“两个阶级,一个阶层”,即工



人阶级、农民阶级和知识分子阶层。在计划经济的背景下，他们之间的利益是高度趋同的，不仅没有根本性的冲突，甚至直接的冲突都几乎没有。但这些年来中国社会新的社会阶层和利益群体纷纷出现，新的社会阶层与传统社会阶层之间，新的社会阶层内部由于利益获取模式的不同往往会发生各种冲突与纠纷，这些冲突与纠纷极易引发社会问题。像前一段时间出现的农民工因讨薪而自焚跳楼、土地拆迁中的暴力争端等等社会性事件，背后其实都是阶层利益在冲突。

而且，伴随着阶层分化，社会管理结构也发生了变化。过去社会中的每一个人基本上都要属于一个"单位"，干部在机关、工人在工厂、农民在生产队。按单位管理，政府好管也省事。但现在社会上出现越来越多的自由人，不再是"单位人"。对于这些人，仅仅依靠单位模式是想管也管不住了，就算把他们吸纳为临时工，临时工已经没有必要也没有动力像"正式工"那样本分地听话了。

——社会状态更加活跃，开放性、流动性问题增多

目前我国有超过两亿的流动人口，在中国的东西部地区之间、城市与农村之间流动。这种流动对社会管理提出很大挑战。传统的户籍管理是一个萝卜一个坑，萝卜就在坑里边，而人口流动，西边的萝卜跑到了东边，导致东边的一个坑里可能有几个乃至好几十个萝卜。相应的社会福利保障、公平正义诉求以及由此而引发的社会治理等等一系列问题就产生了。比如，农民工建设了城市，但却很难在城市中居住下来，只能像候鸟似的飞来飞去。如何调动流动人口建设流入地的积极性，保障流动人口在流入地的各项社会福利，让流动人口不至于因心态失衡引发行为失控，已经成为了城市化发展不能回避的紧迫问题。

人口流动好歹还能看得见，信息的传播与扩散是看不见摸不着的。信息开放与信息封闭状态下的社会管理方式是截然不同的，难度更是天壤之别。在信息不畅通的情况下，可以大事化小，小事化了，先捂住再慢慢应对。可是互联网让信息迅即甚至呈几何级数传播，往往"网下刚冒烟，网上已燃烧"。本来一个小事情根本就不是什么问题，信息一传播到网上，马上群情激愤。加之，互联网还有强大的组织功能，它可以把全世界各地看似一点联系也没有的人在不知不觉间组织在一起形成集体行动。

更近一步看，在信息化环境中，人的社会交往已经不仅仅是实体的交往，不仅仅是面对面的交往，而变成了网络的交往与沟通。一个人足不出户并不意味着孤立无为，闭门也能造车，网上也可以开店。现在社会上的一些宅男宅女很可能是社会中交往关系最复杂、最广泛的群体之一，据说目前中国网民已经超过4亿人。虚拟社会不同于现实社会，但它又与现实社会有着千丝万缕的联系，虚拟社会的所作所为都有着强烈的现实指向。提高对虚拟社会的管理水平，既是社会管理创新的崭新要求，又是社会管理创新的紧迫任务。

——社会诉求不断提升，维权意识更加强烈

这些年来，中国经济社会发展速度很快，跨越了温饱，实现了小康。但是，在老百姓吃饱穿暖的同时，对政府的意见也不断增多，群众与干部间的矛盾也越来越凸显出



来了。这是因为社会诉求在提高，群众愿望在升级。我们党员干部在实现群众经济小康方面成就巨大，但让群众精神小康方面准备不足。可是，准备不足，群众就会聚集起来和你要、和你闹。尤其是随着社会公众权利意识不断增强，过去不是问题的问题今天成为了大问题，过去理所当然的事情今天越来越理不直气不壮了，过去坚不可摧的合法性基础今天越来越有些靠不住了。邓小平晚年的时候说过一句话：我们过去总认为发展慢了不行，现在看来，发展起来之后，发展快了问题更多、更棘手、更复杂。后邓小平时代10余年后重温这句话，确确实实让我们感受到了什么是伟人的高瞻远瞩。

——转型社会价值真空，社会失范引发风险

社会发展可以突变，社会价值观的培育却不能一蹴而就。中国社会用30余年走过了西方社会数百年的历程，既有价值观已经失去了共识，新的价值观又没有真正形成。而一个社会只有存在共同的价值观才可能产生一致的行动。当出现价值真空的时候，一切行为都将自以为是，都将无所顾忌，都将不可预期。有权的"官二代"信奉赢者通吃，自鸣得意而视法如无法；弱势群体则绝望无助，看不到过上好生活的希望便铤而走险非理性杀人。就算那些自诩为只是"打打酱油"的群体，在其貌似超然的背后何尝不是一种无奈与愤懑，这使得他们往往是"无直接利益冲突"的肥沃土壤。当一切都不再相信、一切都不敢相信、一切都不能相信的时候，谣言就会主宰社会，恐慌就会降临社会、动荡就会席卷社会。前些天的"盐慌"背后并不仅仅是经济投机，更多的是社会性的焦虑与迷茫。

没有社会的稳定，就不可能有经济政治的繁荣发展。面对这些新的社会管理问题和管理要求，我们用惯了的、会用的、曾经很管用的、数十年来延续下来的一些社会管理模式与管理方法越来越不适应、越来越力不从心了。如何在新的发展背景下，有效地协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定，社会管理创新成为了必由之路与不二法门。

培育新理念

曾经有句广告词，叫"思想有多远，我们就能走多远"。思想、观念、认识是看不见摸不着的，但对行动、对实践的影响却是深远的甚至决定性的。社会管理创新亦是如此。新理念、新认识是社会管理创新的前提与基础。

——社会稳定绝对不是死气沉沉，社会秩序绝对不意味着鸦雀无声

传统的社会管理有一个约定俗成的观念：只要把社会管住就可以了，社会只要不发生乱子就可以了，只要我们说话社会听就行了。这种管理理念不能说完全错误，而且在历史上这种管理理念也确实有很好的成效，让中国社会减少摩擦成本、高度一致、快速往前走方面功不可没。

但是我们必须意识到，随着现代社会的发展，社会管理不能再是一言堂、清一色，实际上现在一言堂、清一色也是做不到的。社会管理不是把社会管住、管死，而是着眼于增加社会活力，调动社会积极性，营造和谐有序的社会环境。社会管理的最高境界



是实现社会和谐，胡锦涛总书记在专题班讲话中特别强调，最大限度地增加社会的和谐因素，传递的正是这样一种崭新的社会管理理念。

当然在特定时期特定地区必要的“管”与“压”是不可缺少的，但我们一定要记住，“管”与“压”只能是权宜之计，只能是局部行为。如果整个社会都是“管”与“压”，不仅不可能有长治久安，还会埋下动荡毁灭的种子。我们要让群众有话可说、有气可放，话说出来就踏实了，气撒出来就平安了。为了社会的长治久安，撒气过程中不可避免的阵痛与摩擦乃至一段时间内、一定形式的紊乱是我们必须承担的代价。刚性的社会稳定有效也有限，弹性的社会稳定才是本质的稳定。

——创新社会管理，功夫在“管理”之外在“服务”之中

对社会管理来说，管理是手段、服务是目的，不能反客为主、本末倒置。当然，为实现社会服务确实需要一定的管制与审批，需要一定的管理形式，但归根结底管理是为了更好地服务，而不是相反。我们要通过强化服务意识、提高服务水平、做好公共服务来实现社会管理的创新。

比如，政府不是为审批管制而存在，而是为社会服务而存在。温家宝总理说：“管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务。”这句话说出了社会管理的真谛。政府减少审批事项，减少不适当的规制、放松管制，不再抱着公章收费，靠着许可拿钱，是走向现代社会管理的开始。

再比如，保持城市的良好秩序固然是现代城市文明的题中应有之义，但在尚处于社会主义初级阶段的中国，老百姓摆个小摊以获得基本的生活保障也是理所当然的权利。我们不反对为了城市美观对随意摆摊的必要管理，但在我们实行管理之前应该先去服务，为老百姓提供能集中摆摊又不收或者少收管理费的地方，如果没有做到这一点还去强制管理，姑且不说缺少起码的情理支持，也不会达到有效管理的目标。

——社会管理最高水平是把社会问题与隐患消灭于萌芽状态乃至未萌之前

历史上有个小故事，叫神医不闻。春秋战国时期，只要是人生的病，不管是多大的病，扁鹊都能治好，所以大家都称扁鹊是神医。但是扁鹊却不认为自己是神医，说他哥的医术比他高得多。人们就奇怪了，从来没听过他哥哥治病啊。扁鹊说因为他哥只治没有生的病，就是说这个人还没生病之前，他哥就告诉你有可能要生病了，告诉你如何去保健、养身、调理。这样的医术其实才是最高明的医术，但是由于被告诉过的人因此没有生病便以为自己本来就没病，所以就感觉不到他哥的高明，也就不怎么记得他哥的名字了。

社会管理何尝不是如此。雷厉风行地把已成气候的问题压下去，假痴不癫地把已经爆发的问题藏起来，固然不能说是不好，实在也不是什么顶上功夫。我们要给社会管理者们确立一种理念，对于社会管理中的问题，事后花钱摆平不是功劳，事前花钱预防不是浪费；未雨绸缪显本事，防微杜渐是功夫。社会管理工作的最高境界要做扁鹊他哥做的事情：“让人不生病而不是给人治病”；退而求其次，做头痛医头脚痛医脚，药到病除的扁鹊也无妨；千万不能成为笑话中的庸医，把病人胳膊上的箭杆剪掉就万



事大吉，"箭头在肉里，是内科的事不归我管"。以这样的理念去做社会管理不仅会误事，还要惹出大麻烦的。

构建新格局

社会管理是一个系统工程，系统工程需要通盘考虑、各司其责、多方共进。我们提出建设中国特色社会主义社会管理体系，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，正是基于这样的考虑。在创新社会管理的背景下，这一社会管理格局蕴含着重大的战略调整。

——政府自觉转型

中国过去的社会管理在某种意义上来说基本上等同于行政管理，基本上是政府在那里唱独角戏。政府走到第一线，这不是什么坏事，这体现了我们政府的责任感，体现了我们努力为人民服务。但是面对现代社会的发展状况，政府老是走到第一线，意味着把政府直接推到了群众对立面，导致政府缺少必要的缓冲空间。

必须发挥领导作用，政府当然要勇于担当责任，但这并不意味着总是赤膊上阵冲在第一线。党委政府要为社会和群众自我管理、自我服务留下足够的空间，鼓励社会组织健康有序发展，动员组织群众依法有序参与社会管理。而且党委政府从微观的社会管理环节中抽出身来，可以有更多的时间与精力去干社会和群众希望我们干的事情。

政府的转型就是把工作重心转到社会建设上来，通过加强社会建设、做好公共服务为社会管理创新奠定坚实的社会基础。近些年来，人民群众的公共需求正逐步由生存型向发展型升级，我国公共需求在教育、医疗、社会保障、环境保护等方面呈现出增长迅速、主体多元、结构复杂、需求多样的特点。人民群众日益增长的公共产品、公共服务需求同公共产品、公共服务供给不足之间的矛盾日趋突出。有道是"仓廪实而知礼节"。只要我们把涉及人民群众切身利益的各项社会事业做实、做好、做到位，真正让人民群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，让经济社会发展的成果惠及全体人民，社会自然就和谐稳定了。

——社会协同需要培育

社会协同在社会管理中的地位是毋庸置疑的，我们要把社会的事务交还给社会，让社会自己的事情社会自己去做，充分发挥社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。当然，目前中国社会的社会组织发育尚不充分，而且对于社会组织的功能定位方面也需要不断磨合。比如，社会组织是非政府性的，这一点同样毋庸置疑，但对这一点的理解与认识要科学。"非政府性"有两重含义：第一重，非政府不是政府，不要老想着去做"二政府"，不要总是把眼光盯在从政府那里挖一些行政资源过来。如果仍然是行政管理还要非政府组织干什么；第二重，非政府不是反政府，不能故意去与政府唱对台戏，更不能试图去取代政府。社会组织对政府的批评是建设性的批评，社会组织对政府的建议是改善性的建议，社会组织与政府的竞争是合作性的竞争。此外，我



们国家目前的社会组织在提高自律性和诚信度方面还有很长的路要走。

——公众参与期待成熟

社会管理真正的主体是人民群众，根本的动力是人民群众首创精神。人民群众自愿参与的社会管理才是真正有效的社会管理，人民群众自觉创造的社会稳定才是真正的社会稳定。当然，社会公众参与社会管理有一个不断成熟的过程。从公众“不说话”到“要说话”，这是一个进步，但如何“说话”是大有讲究的。我们不一概否定一些群众性的群体事件所具有的一定的合理因素与正面意义，特别是对于官僚主义、腐败行为还是有相当的震撼力。但从整个社会的层面来看，这样的行为得不偿失，付出的社会成本、社会代价太大。社会公众应该更多以理性的行为参与社会管理，这样的参与效果更好，也更深入。

结语

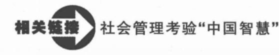
上面讲的这些都是“术”的层面的内容。社会管理创新要重视对“术”的运用，更要重视对“道”的遵循。

何谓社会管理之“道”？公平正义，天下归心。

一个社会的社会奋斗目标能为全体社会成员认同，社会价值观能为全体社会成员信守，社会发展成果能为全体社会成员共享，社会现实状态能为全体社会成员接受。这样的社会还会有人去破坏吗？这样的社会还需要在社会管理方面大动干戈吗？

社会管理创新，真正的新就新在这里。

（辛鸣.南风窗，2011.8）



社会管理考验“中国智慧”

带着愿景，具有特殊时间坐标的2011年走进了中国人的生活：物价还会涨吗？房价能降吗？拆迁能依法了吗？治堵能见效吗？收入分配能公平些吗？这些被带入新年度的问号能否拉直，相关因素很多，但社会管理能否给力成为关键。

21世纪的第一个10年，中国社会管理面对的新挑战、新问题、新矛盾层出不穷，社会管理积累的矛盾和风险依然燃点较低。不可否认的是，在中国，相对于经济建设而言，社会管理的“表情”绷得较紧。无论是已开启的“十二五”，还是在战略机遇期的下一个10年，社会管理的成败直接考验着“中国智慧”。

“四个维度”折射社会“表情”

“纠结”，可以说是中国社会管理“心情”的生动写照，由此而产生的“表



情”自然轻松不起来。以下四个维度更能折射出社会管理的“表情”。

“宁信访不信法”。信法是调解一切社会纷争的基础。然而，现实的中国社会出现了“信访不信法”倾向。不管是民与官的矛盾，还是民与民的矛盾，信访似乎成为解决矛盾的一种习惯心理。行政资源比法律资源有限，大量的信访案件难以得到及时处置，积案迅速增加，处置难度加大。法律资源虽然丰富，但分享法律资源的成本却很高，尤其是时间长、费用高的打不起官司现象，与人情案、金钱案的打不赢官司现象并存，加剧了社会“不信法”的程度。

“公权强私权弱”。公权力与私权利达成相对平衡，是减少社会矛盾的内因。但目前部分领域、地区、环节，却存在公权力频繁损害私权利的严重问题，在农村征地、城市拆迁中尤为突出。与私权相比，公权力本就处在强势地位，需自我约束、自我规范。但少数行使公权力的部门或干部，却屡屡侵犯私权利，引起社会矛盾，甚至导致命案发生。公权力肆意妄为不仅破坏了平等、法治的精神，还诱发了负面社会情绪，导致社会管理难度增大。

“个体诱发群体”。近些年来，一种类型的群体性事件越来越引起社会管理者的警觉，事件的起因只是源于一个个体矛盾，但最后却酿成了大规模冲突。最典型的是安徽池州事件，起因是一个孩子用石块划了一位老板的汽车，老板生气打了孩子。一个简单的纠纷，但却导致上万人参与，发生打砸行为。个体矛盾演变为群体性事件，反映了“无直接利益冲突”升级的新趋势。个体靠群体来维权，群体拿个体来说事，这无疑给社会管理提出了新挑战。

“网下冒烟网上燃烧”。社会从来都不会是风平浪静的，更何况中国正处在工业化、城市化、现代化的加速发展时期，社会阶层深刻变动，社会结构深刻调整，社会心理深度撞击。在传统的社会条件下，社会矛盾往往是物理隔断的，彼此之间“串烧”的少，社会群体之间也很难实现大范围的沟通，社会情绪的传染烈度较低。但在网络时代，局部冲突易被放大，社会矛盾交织难辨，社会情绪加速感染，出现“网下冒烟网上燃烧”的新势头。“日记门”、“香烟门”、“报销门”、“回扣门”，这些网下“不轨行为”经网络迅速传播后，变成了“网络群体性事件”。网络在成为社会管理新工具的同时，也正成为社会管理的难点。

“表情”背后的四个“不适应症”

这些社会“表情”，在一定程度上反映了新阶段的社会心理。从已经发生的事件不难看出，一些滞后的社会管理理念也在加剧着“新表情”的出现。面对“新表情”，社会管理者却出现了不适应症状。

“守法不适应症”。依法行政是各级政府自身建设的首要目标，然而法治意识淡薄却是少数政府人员、公职部门的典型症状，在纷繁复杂的社会



管理事务中，他们不是法治精神至上，而是长官意识、部门意识占上风，随意决策，主观臆断，导致一些公共管理政策或行为严重偏离群众意愿，甚至完全背离社会管理规律，结果越管理越乱，越管理群众越不满意。

社会的成熟程度，决定着社会管理的质量，成熟的社会要求政府部门及其工作人员在法律赋予的权限里审慎履行职责。但现状离群众的要求还有不少差距。比如部门利益时常侵占公共利益，部门立法还没有彻底纠正，公职人员权力寻租时有发生，等等。守法，是社会的底线，也是社会管理的基石。如果社会管理者自身还存在“守法不适应症”，必将贻害无穷。

“限权不适应症”。当前，社会矛盾滋生的一个诱因就是社会管理者不当行权，在一些领域、一些环节，社会管理者的权力膨胀得很厉害，“强权”色彩十分浓厚。近年来屡屡发生的跨省逮捕所谓“诽谤者”的行为就是一个有力例证。这些公职部门或公职人员动辄挥舞着权力大棒，不允许公众有半点“不敬”，面对舆论监督，他们不是内省而是千方百计通过“抓人”来消除所谓“负面影响”。

社会管理中还存在大量权力不受制约的现象，比如拆迁补偿协议还没谈妥，拥有推土机指挥权的人就野蛮地把房屋给推倒了，如此霸道的权力怎能管出和谐社会来？对那些习惯了不受约束的管理者来说，限制他们的权力无疑是“革他们的命”，他们会百般抵制、极端不适应，对此要有清醒的认识。

“化小不适应症”。矛盾化解在小、化解在萌芽，是低成本管理社会的前提。当前，社会利益主体多元、人员构成多元、价值判断多元，出现小规模矛盾冲突实属正常，社会本可以通过“把矛盾化解在小”的办法来调解矛盾，维持社会的动态稳定。但目前社会管理者发现和处置“小矛盾”的能力尚缺。

客观来说，一些小矛盾的确难发现，但一些基层领导干部主观上的确存在不重视小矛盾的思想倾向，通常凭人数多少、冲突强弱来看待矛盾的大小，而不是从潜在风险和关联度来认识矛盾。比如社会普遍用“富二代”、“穷二代”、“官二代”等这样的名称来表达对社会分层的理解，其中蕴藏着对机会不公的不满。在这样的社会心理中，一个家庭富裕的学生与一个农村学生之间的矛盾，就很有可能演变成为一起群体性事件。但在不少社会管理者中，这样的警惕和判断是麻木的，甚至是缺失的。

“监督不适应症”。监督是社会管理的有效手段。对于社会管理者而言，尤其是那些手中握有公共权力的管理部门或管理人员来说，监督是保证他们手中权力不变形、不寻租、不滥用的利器。但实际上，一些管理者却对监督很不适应。近两年来，网络曝光了一批“官二代”定向招录公务员或提拔行为，引起社会反响。但有些管理部门或管理者却对此不以为然。从这些行



为的实施过程中不难发现，社会管理者带头破坏了社会公平规则，用隐蔽的方式排斥监督。要不是网络介入，这些行为恐怕很难被发现和纠正。

探寻社会管理三剂"良方"

社会系统犹如人的肌体，而社会管理如行医术。当前中国的社会管理处在"亚健康"状态，急需对症下药，在"十二五"期间乃至更长时间里，让社会管理走到健康的轨道上来。

摸准新时期群众工作脉搏。群众工作丢不得，这是全社会的共识。但新时期如何做好群众工作，却需要在实践中探索。首先要变"车下去"为"心下去"，跟群众交朋友，倾听群众的心声，把群众放在心坎上。一段时期以来，干部出门有车坐，虽然下基层更便捷了，但却与群众隔着车窗玻璃。群众反映，路通了，干群之间的心却离得远了。因此，光"车下去"、"身下去"还不行，干部的"心下去"才最重要。

二是变"灌输"为"协商"。"通不通三分钟"，这样灌输式的群众思想工作在特定时期管用，但是今天的群众工作不是单纯的思想工作，还包含利益分配、权益保障等内容。因此，与群众坐下来一起协商，一起讨论，形成体现多数人意愿的决策，是群众工作的新内涵。

三是变"为民做主"为"让民做主"。在解决社会矛盾、研究发展问题上，尊重群众意愿、发挥群众的主体作用非常重要，管理者要改变"为民做主"的传统思维，创造"让民做主"的条件和氛围。

四是变"送温暖"为"送公平"。对生活困难的群众，送温暖、解燃眉之急非常必要。但从总体上看，群众更需要公平的发展机会、发展环境和保障条件。社会管理者既要送温暖，更要"送公平"，以公平为主线的社会管理必然会得到群众拥护。

让尊严看得见、摸得着。尊严不是凭空存在着，而是在以下环境中看有无。一是在公共政策中体现尊严，当今社会仍存在体制内与体制外、农村与城市、收入高与收入低等差异，公共政策正是缩小这些差距的有力手段。比如社会保障，不管是什么身份、什么区域的人，都应该分享到社会保障的公平；又如基础教育，无论生活在什么样家庭的孩子，都应该拥有受教育的机会。"让每一个人生活得更有尊严"，正是社会建设加速的着力点。

二是在管理的严与宽中体现尊严。以城市管理为例，城市管理的最高理想状态是，大家都彬彬有礼、生活富足，按照规则来生活和工作，但现阶段的中国城市还不得不面对尊严的拷问。比如当城市管理与摆地摊为生的小商贩的利益发生冲突时，是城市管理秩序至上，还是以人为本至上？显然，在特定的阶段和特定的人群中，后者的尊严高于城市的秩序，从这个角度来说，城市管理如何把最困难群体的尊严嵌入进去，值得深思。

三是在保护私权中体现尊严。每个人的合法权益都受到法律保护，神



圣不受侵犯。但客观上看，私权在今天的社会中仍然容易受到忽视和损害。管理者依法管理社会和被管理者依法捍卫自己的合法权益是同等的地位，这一点管理者必须心中有数。

对风险保持敬畏。不知道哪里有风险，就是不知道如何维护稳定。从社会现实看，哪里的社会情绪积累得多，哪里的社会不稳定风险就高。贪污腐败、机会不公、贫富差距、资源占有、利益受损等等领域或方面，都积累着较高的社会风险。

当前尤其要警惕决策不当催生的管理风险。社会越多元，对决策的要求就越高，社会越开放，对民主管理的需求就越旺盛。但从管理实践看，不少地方在决策中缺少社会风险评估机制，动辄拆迁几百万平方米，动辄让数万农民集中居住，动辄宣布新的管理政策，等等。这些决策往往缺少科学论证和民主决策过程，因此在具体执行中存在不少风险，有的还会酿成重大群体性事件。对风险保持敬畏，是社会管理者应有的态度。评估风险不是让管理裹足不前，而是让管理更具科学，更符合民意，更体现活力。

（郭奔胜．瞭望新闻周刊，2011.2）

执政创新社会管理

"创新社会管理"近来再次受到中央强调。长期以来，我国的社会建设滞后于经济建设，反映到高层信息显示，社会建设中存在多个"短板"，易成为激发社会矛盾、影响社会稳定的根源。

有关权威人士解析说，随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，我国城乡结构、就业结构、社会阶层结构和社会组织形态发生了新变化，人员流动性大大增强，越来越多的"单位人"变成"社会人"，各种新经济组织、新社会组织不断增多，这既促进了经济发展，激发了社会创造活力，也必然带来一些矛盾和问题。

同时，随着我国利益格局的深刻调整，各种利益关系更趋复杂，统筹兼顾各方面



利益关系的难度加大。在高层看来，随着社会主义民主政治的发展和互联网时代的到来，人们思想活动的独立性、选择性和差异性明显增强，维护自身权利的意识明显提高，共享改革发展成果的要求强烈。

针对社会管理中出现的新情况、新问题、新矛盾，中央已提出明确要求，强调管理与服务并举，将流动人口管理、社会组织管理、网络虚拟社会建设防控、特殊人群帮教管理、社会治安重点地区综合治理等作为重点。

《瞭望》新闻周刊在多地调研采访了解到，当前，不少地区在多个领域进行了积极探索，并取得了一些成效。而按照中央部署，下一个阶段，各级党委政府需将社会建设放在更加突出的位置，加快社会管理体制机制的改革创新，力求尽快弥补一些社会管理的薄弱环节。

"进一步加强社会建设、创新社会管理，是适应我们党所处历史方位深刻变化的客观要求，也是衡量和检验党执政能力的重要标志"，受访权威人士指出，只有深入推进社会管理创新，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，才能不断增强全社会的凝聚力、向心力和创造力，才能更加有效地维护社会和谐稳定，进一步巩固党的执政地位、提高党的执政能力。

重点突破五大薄弱环节

根据中央要求，当前的工作重心应针对一些薄弱环节重点突破，力求取得实效，解决根本问题。

采访中，有关权威专家解读说，首先，应解决好流动人口服务管理问题。对于流动人口管理，其原则是"公平对待、服务至上、合理引导、完善管理"。具体来看，应积极稳妥地推进户籍管理制度改革，放宽中小城市落户条件，着力解决流动人口就业、居住、就医、子女就学等困难，探索"以证管人、以房管人、以业管人"的服务管理新模式，提升流动人口服务管理水平。

本刊记者在深圳了解到，该市已探索对流动人口全面实施居住证"一证通"制度，将办证、就业、租房三种管理手段合一，在服务的同时也及时掌握流动人口的大量基础信息；苏州市公安局依托市政府信息中心数据交换平台，推动与信访、民政、社保、电信、计生、房管等部门社会信息的交换共享，解决了流动人员信息不全的难题。

其次，解决好网络虚拟社会建设管理问题。下一阶段，应坚持建设与管理并重，法律手段、行政手段、经济手段、技术手段并用，明确电信运营企业、用户的法律责任，最大限度地发挥网络积极作用，最大限度地遏制网络消极影响。

目前，上海市已在这一领域进行了尝试，例如，在本地网站布设网上报警岗亭453个，开展网上接处警、网络安全防范宣传、受理联网单位备案等业务，提高网上"见警率"和"管事率"；培育互联网社会自治组织，引导注册成立了"上海市信息网络安全管理协会"，已发展单位会员54家，并在这些企业组建了一支近700人的网上信息安全员队伍等。



再有，以城中村、城乡结合部为重点，解决好社会治安重点地区综合治理问题，努力使其成为经济发展、环境改善、安全和谐的地方。

针对特殊人群帮教管理问题，中央的要求也很明确：对于刑满释放解除劳教人员，应落实安置政策，加强日常管理，帮助刑释解教人员更好地融入社会；对社会闲散青少年，应千方百计解决就学、就业问题；对吸毒人员等高危人群，要有针对性地完善政策措施，加强治疗、教育、管理，绝不能漏管失控。

同时，健全社会组织培育、监管机制，解决社会组织管控难题，也是着力的重点。面对日益多样化的“民有所呼”，单靠政府这一个“供应商”，越来越应接不暇、力不从心，让“第三方力量”——社会组织参与进来是大势所趋。这样可以实现服务与需求的“多对多”，并且由此可在政府与社会之间设置“缓冲地带”。

根据中央部署和当前形势，北京、上海不约而同选择了培育、发展“枢纽型”社会组织这一新模式：把同类别、同性质、同领域的社会组织联系起来，并建立工作协调和业务对接关系，在政治上发挥桥梁纽带作用，在业务上发挥龙头引领作用，在管理上按照政府授权承担业务主管职能。

本刊记者了解到，北京市已经先期确认市总工会、团市委、市科协、市社科联等10家人民团体为首批市级“枢纽型”社会组织，今后还将确认10个左右。

而整合各方资源共同参与社会管理，已成为各地社会管理创新的一个共同特点。北京市高标准组建了综治维稳工作中心，由街道乡镇主要领导担任中心主任，把矛盾化解、维护稳定、平安建设和城市秩序管理工作纳入中心进行统筹，把治安志愿者队伍、保安队伍、管理员队伍全部纳入综治维稳中心统一指挥。

慎防新“盲点”掣肘

从多位受访专家的反映看，社会建设指标滞后于经济建设指标的现象十分普遍，社会建设中仍存多个“短板”。当前我国出现诸多危及公共安全与社会稳定的问题，根源在于社会管理模式不能适应市场经济体制，利益诉求渠道不畅、基层基础工作不牢、司法权威不足等。

上海大学社会学系主任仇立平、山东省社科院社会学所所长李善峰等专家分析，目前的突出问题包括：社会保障力度不足，社会边缘人群数量巨大。近年来虽然人民群众的收入水平和生活水平有所提高，但教育、医疗、物价、住房等民生领域的高支出严重“稀释”了人们的收入增长，导致心理压力和不满情绪增加，安全感下降。

社区建设进展缓慢，社会工作人才队伍建设滞后。由于多年来社区建设没有受到足够重视，一方面基层组织功能弱化，村委会、社区居委会整天忙于政府安排的事务，社区自治和矛盾化解能力薄弱；另一方面，社会工作专业人员素质不高、队伍不稳，一些大学生难以充实到社会工作队伍中去。

社会管理“盲点”不少，新生社会组织发育不全。在向市场经济转型过程中，由于衔接不畅，出现了不少管理上的盲点。比如一些单位的集体宿舍和新出现的商务楼



字，都是社会管理的新课题。对于这些盲点，政府必须搭建新的平台，用新的方式进行管理。而随着各类社会组织的增多，如何培育、监管并积极发挥社会组织的作用，是各地社会管理中遇到的新课题。

利益诉求渠道狭窄，心理干预体系不健全。当前老百姓表达利益诉求的渠道狭窄，心理健康干预、精神病人管理也是各地遇到的普遍难题；特别是重症精神病人如果得不到及时干预和治疗，会对社会造成很大的安全隐患。

变“堵”为疏的思路创新

接受采访的基层党政干部和专家学者普遍认为，加强社会管理创新的任务十分紧迫，解决问题的关键在于各级党委政府要把社会建设放在更加突出的位置，加快社会管理体制机制的改革创新。

上海市静安区委书记龚德庆认为，当前社会管理已到转型阶段，再要往前走，不搞体制机制创新不行。党委政府面临的各种社会矛盾在原有体制上很难有效解决，办法太少、思路太窄，面对许多社会矛盾只能消极被动地应付。只有更新管理观念、创新管理体制，才能主动有效地解决新的社会矛盾。静安区目前进行的培育“枢纽型”社会组织，可谓机制创新的一个探索。

上海社会科学院研究员卢汉龙认为，社会组织的发展是我国现代化进程中的一个必然趋势，也是当前社会建设与管理的核心任务。政府的服务是刚性的，保基本的。多元化的需求要靠不同类型的社会组织来解决。政府就应该是社会管理和公共服务的“拾遗补阙”者，这样在社会管理中既不会缺位，也不会越位。

多位研究者也表示，社会管理创新需要从宏观层面上整体推进，不能头痛医头，脚痛医脚。

中国社科院政治学所副研究员贠杰认为，化解社会矛盾、推进社会管理创新，除了要加大财政投入解决民生问题外，还要从政府管理体制改革入手，规范政府管理行为，强化服务型法制型政府建设，完善干部考核评价指标，形成一个统一协调、分类管理的体制机制。

中央党校政法部教授林喆分析认为，“目前，在社会管理方面存在两大问题，一是一些地方社会管理的思路仍然比较落后，仍然沿袭计划经济下的思路，造成了很多问题；二是对于一些社会问题，政府是被动的。民众不闹政府不管，大闹大管，小闹小管，采取的还是‘堵’的办法。变‘堵’为疏，也是思路上必须的一个转变。”

林喆认为，除了具体的社会管理举措的创新，改变社会管理现状的另一个渠道，是让民众更多地参与到社会管理当中来，这可大大减轻社会管理的成本。

对此，林喆提出了包括首长接待日、听证、发言人、协商对话、特别领域信息公开、党务政务公开、谈话、举报人保护、人大代表和政协委员公开述职等9项制度建议。

就协商对话制度而言，“我们应该在党内上下级之间、党群之间、干群之间、政府与民众之间、物业与业主之间、居民委员会与居民之间、村民委员会与村民之间，等



等，广泛地进行定期和不定期的对话。这种对话最大的好处就是在于化解矛盾，成为疏通民众意见的渠道。这是现代法制社会一个很重要的原则，我们就可以消除各种矛盾、隔阂和误解，使有关方面的决策及时得到民众的支持，以及随时掌握民意”，林喆说。

（瞭望新闻周刊，2010.09.13）



执政者如何面对当前社会心态

自2011年4月21日起，《人民日报》评论部刊发四篇“关注社会心态”系列文章，针对社会热点、敏感问题进行点评，“异质思维”等文章还在社会产生了较大影响。

5月19日：**追求理性从哪里起步**

今天的社会生活中，“理性”正成为一个热词。

理性看待收入差距，理性面对社会不公，理性分析网络民意，理性选择专业、职业……“理性”的高频度使用，传递的潜台词其实是：在不少问题上，有人正走向理性的反面。

走过高呼“杀死苏格拉底”的古希腊法庭，穿越法国大革命激进主义掀起的狂飙，人类对非理性的躁动保持高度警惕。理性有序的环境有利于大大降低社会关系调节的成本，温和渐进的改革是历史进步的明智选择，这已成为现代社会不可动摇的共识。在一个十多亿人口的国家，面对急剧变化的社会转型期，培育理性平和的社会心态，尤为重要。

但是，对理性的思考和探讨，还应在更深的层面展开。希望杜绝一切非理性言行是不现实的。与其紧张焦虑，不如解析它们生长的社会根源，寻求化解它们的现实路径。只有这样，我们才能抓住构建平和理性心态的主要矛盾。

从追求“高而又高、纯而又纯”的政治理性，到接受自利、竞争、效率的经济理性；从单向度强调“冷静、稳定、理智、克制”，到加强完善党和政府主导的群众利益维护机制，培育和保护公共理性、构建和谐社会，改革开放30多年来，我们党对于理性的认识有了巨大的飞跃。但急速变革的中国面对的是“千年未有之变局”，将这种理念的进步落实到层层级级的社会管理实践中，实现对日益错杂的社会心态的准确把握和有效疏导，我们要走的路还很长。

西方的理性启蒙，面对的主要是基督教会。而今天中国的理性建设，既有市场理性与传统伦理道德的冲撞，也有个人权利与集体精神的磨合；既有现代公共意识与熟人社会的博弈，也有公民参与和“为民做主”残余思想



的抵牾。如此复杂的环境中，作为具体的人，谁都不敢说自己绝对“真理在握”，谁都不应有过高的“理性优越感”，企望“理性”的符号可以封堵住“非理性”的决口。

除非极端个例，激烈的非理性言行背后的逻辑并非无章可循。作为最后的选择，它通常产生于绝无胜算的场合。市场竞争固然是优胜劣汰，但是否必定是赢者通吃一切、输者无处可逃？暴力抗拆固然不理智，但暴力拆迁就一定合理吗？通过正常渠道难以反映正当的诉求，究竟该怎样宣泄郁积的情绪？没处说理就骂，骂不过你就打，打不过你就跑，我们绝不鼓励这种弱者的逻辑，却也绝不能不理解、不关切、不给出路。

理性是社会赖以生存的基础，理性建设需要全社会共同努力。在现阶段，这个责任主要在社会管理者，在拥有更强实力、更丰富资源的组织和个人。而每一位公民也应该意识到，任何利益诉求和价值主张，都应在法治的框架下有序地展开，“有理”固然不一定走遍天下，但“无理”注定寸步难行。价值理性、工具理性、程序理性、目的理性……理性建设的内容包罗万象。培育理性平和的社会心态，当从培育平等、真实、诚恳和可沟通为原则的交往理性开始。

少一点“我办没时间跟你闲扯”的粗鲁，多一点平等耐心的沟通；少一点“不信谣不传谣”的训导，多一点公共信息的及时披露；少一点“买不起房为什么不租”的不解，进一步加快社会保障体系的建设……我们时时刻刻都应记住，科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制，才是消除非理性最有效的解药。

5月5日：***用公平正义消解“弱势心态”***

“你是弱势群体吗？”一石激起千层浪，在一系列社会调查中，无论是扛着编织袋进城的农民工、拿着简历在职场奔走的大学生，还是月收入上万的白领、令人羡慕的公务员，纷纷给自己贴上“弱势”的标签。这种反应，与其说是弱势群体在扩大，不如说是“弱势心态”正在蔓延。

有人说，心理危机是社会高速发展的必然产物。在社会结构剧烈变化、社会利益猛烈分化的时代，出现了马克思所说的“茅舍样小房子旁边忽然耸立一座宫殿”等贫富、收入的反差，人们的心灵世界承受着前所未有的冲击，焦虑、紧张、不安等情绪和心态也由之而生。

调整这种心态，一方面需要社会成员以积极的态度看待这种变革中的“阵痛”、转型中的“落差”，以主动的自我调节，培育理性的视角；另一方面也要追寻普遍弥散在各个阶层的“弱势心态”的心理根源。

要看到人们最为痛切的，不仅是自身素质和技能的“无能为力”，更是在欠公平、不公正环境下的“回天乏力”。勤勤恳恳的合同工有些接受的是比正式工少得多的工资，没有背景的大学毕业生在“萝卜招聘”中黯然出



局，兢兢业业的公务员眼看别人"又跑又送"突破了"天花板"……对于这样的"非竞争型弱势化"，有学者这样比喻，好比在跑步比赛起跑的时候，就排斥了一部分人，不许他们参加比赛，或者让他们后跑。社会心理学的研究表明，人们觉得自己渺小和"弱势"，很多时候是因为面对那些自认无法对其加以控制的事件，使得无力感、不安全感、不稳定感等五味杂陈的"弱势心态"被成倍放大。

"弱势心态"之下，有人破罐子破摔，由暴跳而至暴戾，导致伤害儿童等极端性事件；有人堤内损失堤外补，吃了三聚氰胺的亏就要在天价医疗上找补回来，"上不去"的痛苦就要在"贪起来"的疯狂中舒缓；有人做一天和尚撞一天钟，在平凡中变得平庸，在失望中陷入绝望。如果说"稳定预期"是和谐社会的重要基石，那么"弱势心态"就是在侵蚀我们社会的共识，消磨未来的希望，构筑现实的壁垒，可能把社会引入人人皆输的"囚徒困境"。

其实，公平永远都是一个相对概念，追求绝对公平的"无差别"境界，既不现实也不可能。倘若沿着这种思路想问题，即使是在工作和事业上都很强势的人们依然会感到诸多的不满足、不惬意、不高兴，怨天尤人，抱怨指责。这并非全是客观现实的毛病，也缘于不能正确看待差异而产生的畸形心理。这就是为什么中央要将培育健康心态作为和谐社会建设的重要内容，并置于当今社会管理创新的刚性要求之下。

不管从哪个层面说，"弱势心态"的存在与蔓延，对我们社会的发展是一个警示，更是一个启示。它反映了社会转型期的心灵脆弱与困境，也隐藏着心灵强大与和谐的必由之路，那就是：在公平正义阳光照耀下，让人们的权利都得到保证，让人们的奋斗都获得价值。培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态，需要个体在自立自强中扬起心灵风帆，更需要社会管理者用规则与制度创造公平发展的空间、共建共享的平台，一个人人肯努力、人人有机会、人人有希望的社会，将会大踏步地走出"弱势心态"的阴影。

4 月 28 日：***以包容心对待社会中的"异质思维"***

思想观念的价值，在竞争中才会彰显，在实践中才能检验。"我不同意你的看法，但我誓死捍卫你说话的权利"，这是一种胸怀，更是一种自信。那种扣帽子、抓辫子的辩论方式，"不同即敌对"的思维模式，本质上都是狭隘虚弱的表现，无助于社会和谐的构建、健康心态的形成。

同样看待一件商品价格，有人显得很"淡定"，有人表示"鸭梨"很大；同样面对一桩刑事案件，有人焦虑等待"正义到来"，有人则在寻找"程序瑕疵"；同样衡量一项改革措施，有人双手赞成，有人却提出质疑……今天的中国社会，正处在一个思想和文化多元、多样、多变的时代。

这无疑是一个历史性的变化。从一种声音到百花齐放，从千人一面到丰富多元，反映出思想的极大解放，也体现着中国的前进方位：在改革深



水区和攻坚期，不同利益的调整与博弈，自然带来不同诉求的表达；随着开放扩大和全球化深入，传统与现代、国外与本土，不同价值观念也必然产生碰撞交锋。

多元表达难免会有“异质思维”，甚至给人“鸡同鸭讲”的感觉。在这一过程中，我们欣赏理性平和讨论，期待闻过则喜的态度，但也不无遗憾地看到，一些人在讨论中容不下异见，相互对骂、攻讦，动辄给对方扣上吓人的帽子，用意气之争代替真理追求；一些人对待批评建言，非但不虚心听取，反而搞起了“诽谤定罪”，甚至以权力意志压制不同声音。

鲁迅先生说过，辱骂和恐吓绝不是战斗。思想观念的价值，在竞争中才会彰显，在实践中才能检验。“我不同意你的看法，但我誓死捍卫你说话的权利”，这是一种胸怀，更是一种自信。那种扣帽子、抓辫子的辩论方式，“不同即敌对”的思维模式，本质上都是狭隘虚弱的表现，无助于社会和谐的构建、健康心态的形成。

在这个意义上，以包容心对待“异质思维”，在对话中协调立场，在交流中化解矛盾，我们才能最大限度地形成共识，推动思想观念的进步。相对于普通民众，手握权力的执政者尤其需要这种“包容”。如果说前者的狭隘只是语言暴力，后者的狭隘则可能带来真实伤害，比如“彭水诗案”、“灵宝帖案”；如果说前者的包容体现的是素质修养，后者的包容不仅是一种“雅量”，更是执政为民的需要、法治社会的要求。

“因为我们是为人民服务的，所以，我们如果有缺点，就不怕别人批评指出。”批评或许有对有错，甚至不乏各种偏激声音，但只要出于善意，没有违反法律法规，没有损害公序良俗，就应该以包容的心态对待，而不能主观地归之为“对着干”。相反却应看到，在一个多元社会，尊重不同的声音和意见，既是尊重公民的表达权，也是纾解社会焦虑、疏导矛盾冲突的必然要求。

大智兴邦，不过集众思。其实，不同声音乃至反对的意见，还是提高执政水平的重要资源。所谓“听不到不同意见不决策”，只有允许不同声音存在，才能了解掌握各方面情况，做出理性判断和正确决策。所以毛泽东同志认为“让人讲话，天不会塌下来”，所以邓小平才说“七嘴八舌并不可怕，最可怕的是鸦雀无声”，所以中央领导才反复强调“创造条件让人民批评监督政府”。

多元乃繁荣之奥秘。一个社会越是向前发展，就越需要多样的个性表达，越需要整合各种意见形成统一意志的能力。以包容心对待不同声音，在“存异”中“求同”，我们的社会就不会成为“一袋各不相干的马铃薯”，并在思想的交流碰撞中不断凝聚、升华。

4 月 21 日：***“心态培育”，执政者的一道考题***

在“社会心态”被历史性地写入“十二五”规划后，“培育奋发进取、理性



平和、开放包容的社会心态”，正迅速进入各级政府的任务列表。

良好的社会心态在任何时候对一个国家民族都很重要。之所以在今天备受重视，盖因中国发展已站在一个关键时期：世界第二大经济体的国际排位，让拥有一个怎样的“大国心态”引人瞩目；小康社会的目标内容，令提升大众“幸福基因”分量加重。就此而言，社会心态既指向未来发展的“软实力”，也承载“以人为本”的具体诉求。

焦躁疑惧、迷茫失落、愤青思维、拜金主义……在急剧转型中社会心态的失衡之势，是我们正在面对的挑战。这些大众情绪虽未成为社会思潮的主流，但正对社会发展与改革进程产生抵触消解。把握和调适社会心态，理所应当地成为了一种执政挑战。

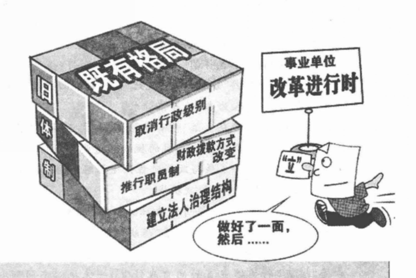
然而，扫描各地“培育健康社会心态”的塑造路径，发现一些值得关注的现象：有的地方有“提法”没“想法”，仅停留在口号与姿态上；有的地方把心态问题经济化，以为“多发点钱就能让老百姓心态变好”；有的地方则认为“培育”的关键在百姓的自我修复，一味把心态问题归咎为百姓“不理性”、“不淡定”、“不宽容”。

其实，社会心态是社会现实的折射，是反映个人与群体、个人与社会、个人与国家关系的一扇窗口。以普遍存在的“焦躁不安”为例，城镇化及大规模人群流动，“漂族”、“蜗居”、“蚁族”人群大量出现，不安全感容易加重；房难买、学难上、病难看的现实矛盾，让人的不确定感增强；而少数干部的贪污腐败、一些地方的暗箱操作，使干群关系变得紧张而不信任。在这种情况下，以管理思维要求老百姓用“理性思维”代替“情绪表达”，以“淡定心理”驱除“焦灼疑虑”，显然难以达到。

对13亿人口的发展中大国来说，有些阶段难以逾越，有些困难难以规避，一些不良心态的滋生难以避免。但必须意识到，如不及时妥善修复，不仅会伤及个人幸福生活，也必定影响国家目标实现。因此，对执政者而言，既需倡导公民树立良好精神风貌，重视“无形”的心理疏导，更应积极解决那些“有形”的问题，让公平正义的社会现实，提供实实在在的“心灵鸡汤”。

这一点极具现实意义。我们倡导理性平和的心态，但如果监管防线屡屡失守，瘦肉精猪肉、染色馒头、毒生姜事件层出不穷，“淡定”谈何容易？我们追求开放包容的心态，但如果“拼爹”现象屡屡发生，“起跑线”不公时时存在，“仇富”、“恨官”情绪何以消解？我们提倡积极进取的心态，但如果寒窗十载也难以改变命运，“一夜成名”、“一夜暴富”来得轻而易举，个人奋斗又有多大价值？

有学者这样描述当前我国改革的基本态势：改革在与危机赛跑。其实，社会心态的培育不也是在与改革进程赛跑吗？从这个意义上说，培育一个健康向上的社会心态，是对各地执政者的时代挑战。



(四)事业单位改革

事业单位是计划经济时代的特有遗产，人员冗杂，财政负担沉重，一贯被人们视作“包袱”。2010年，事业单位改革进入关键年，将改变数千万从业人员的生活，对中国的多方面体制变革，也将有重大影响。本次的改革方法是分析式的改革，改革具有复杂性，结果会如何，我们唯有拭目以待。

中国事业单位改革全面开闸

从党的十四大提出事业单位分类改革的目标算起，中国特有的"事业单位"改革已经走过了19年历程。其间，相关的人事聘用、机构编制、管理体制、绩效工资、养老保险等改革和试点细水长流般地延宕至今。其间，各种试探、揣测、观望，甚至抱怨的社会心态，不断推高各界对于事业单位改革的期盼热度。

据《瞭望》新闻周刊最新了解到的权威信息，高层已就推进事业单位分类改革作了全国性的整体改革部署，改革时间表也已确定。这项涉及包括离退休人员在内的四千万"事业人"的改革，终于正式开闸。

中国行政体制改革研究会秘书长、国家行政学院汪玉凯教授对本刊记者说："经过了长期的酝酿、准备、调整，国家层面的中长期改革指导意见将对下一步中国事业单位改革起到重要的宏观性、纲领性、指导性作用。"

据本刊了解，此次事业单位分类改革的总体目标是：到2020年，建立起功能明确、运行高效、治理完善、监管有力的事业单位管理体制和运行机制，构建政府主导、社会力量参与的公益服务新格局，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

改革的主要思路，将按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化机制体制改革为核心，总体设计、分类指导、因地制宜、先行试点、稳步推进，进一步增强事业单位活力，不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务的需求。

来自高层的信息显示，今后5年事业单位改革的阶段性目标是，在清理规范基础上完成事业单位分类，承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成，从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面改革取得明显进展，管办分离、完善治理结构等改革取得较大突破，社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化。



改革任务复杂艰巨

有统计称，我国有126万个事业单位，共计3000多万正式职工中，教育、卫生和农技服务从业人员三项相加，占总人数的3/4，其中教育系统人员即达到一半左右，另有900万离退休人员，总数超过4000万人。

1992年党的十四大提出，按照机关、企业和事业单位的不同特点，逐步建立健全分类管理的人事制度。2000年，中央下发了《深化干部人事制度改革纲要》，明确了事业单位人事制度改革的方向。

2002年，国务院办公厅转发了原人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》，明确了聘用制度的相关政策规定。此后，全国实行聘用制的单位占事业单位总数的比例从2004年的36%，逐步增加到2009年的80%。2010年，全国已基本建立聘用制度。

党的十七大报告和十七届二中、四中全会都明确提出，要分类推进事业单位人事制度改革。2009年中办印发的《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》和2010年的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》，均对事业单位人事制度改革工作提出了明确要求。

在收入分配制度方面：2006年，原人事部、财政部《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革方案的通知》及其实施办法。2009年9月，国务院常务会议决定在公共卫生与基层医疗卫生事业单位和其他事业单位实施绩效工资，并从2010年起，在全国事业单位全面实施绩效工资。

在社会保险方面：2009年1月，事业单位养老保险制度改革方案下发，山西、上海、浙江、广东、重庆5省市先期开展试点。

2010年召开的十七届五中全会再次要求，积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。

来自高层的判断认为，面对新形势新要求，我国社会事业发展相对滞后，一些事业单位功能定位不清，政事不分、事企不分，机制不活。公益服务供给总量不足，供给方式单一，资源配置不合理，质量和效率不高。支持公益服务的政策措施还不够完善，监督管理薄弱。

有的事业单位对部门利益和个人利益的追求，偏离了公共服务这个公共机构的基本价值取向。此外，已经形成的部门利益和个人利益结构在改革中很难被打破，成为事业单位改革的最大阻力。这些问题影响了公益事业的健康发展，迫切需要通过分类改革加以解决。

"事业单位改革的实质性推进，与'十二五'时期切实解决与百姓利益直接相关的医疗、卫生、教育等民生难题，以及'民富'战略相吻合、相呼应"，汪玉凯说。

国家行政学院宋世明教授说，改革后的事业单位，即从事公益服务的事业单位，应成为建设服务型政府的重要组织支撑，成为提供基本公共服务的主力军，以实现政



府公共服务的核心职能。

“甩掉两头、留下中坚”

从中央的新部署看，强化事业单位的公益属性，是此次事业单位分类改革中尤为突出的主导理念。

“我们可以清楚地看到未来的事业单位就是公益属性的事业单位，不再包括行政类和经营类的事业单位。可以说，提高公益服务水平、满足人民群众需求，就是事业单位改革的出发点和落脚点。这个导向已经非常明晰了。”汪玉凯说。

在宋世明看来，事业单位的分类改革可谓“甩掉两头、留下中间(中坚)”。所谓分类改革，即按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。对承担行政职能的，逐步将其行政职能划为行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业；对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列，强化其公益属性。

“行政的归行政，市场的归市场”，宋世明说，留下提供公益服务的事业单位作为基本公共服务的主要提供者。“甩出两头，不是甩财政包袱、甩人事包袱，而是要进行政府公共服务供给组织的优化”。

作为中国历次机构改革的遗留产物，一部分承担行政职能的事业单位没有纳入公务员管理，造成一些公共机构出现利用所占有的公共资源乱收费、乱罚款的现象，把服务变成了收费以满足部门和个人利益需要。有的事业单位现行的组织结构和管理方式，强化了公共机构的官僚化，造成了公共资源的浪费和公众利益的损失。

这类事业单位回归行政机构后容易出现三大“尴尬”：一是可能突破机构限额，与大部门体制方向相违；二是可能突破人员编制限制，与精简效能原则不符；三是可能给地方政府带来财政压力，继而形成改革阻力。

“解决这些问题和阻力，需要结合行政管理体制改革和政府机构改革，特别是探索实行职能有机统一的大部门体制，整体推进改革。”宋世明分析，尤其是涉及机构编制调整的，不能突破政府机构限额和编制总额，而主要通过行政管理体制和政府机构改革中调剂出来的空额逐步解决。

受访专家解读道，对于部分承担行政职能的事业单位，要认真梳理职能，将属于政府的职能划归相关行政机构。职能调整后，要重新明确此类事业单位职责、划定类别，工作任务不足的应予以撤销或并入其他事业单位。

对完全承担行政职能的事业单位，则可调整为行政机关的内设机构，确需单独设置行政机构的，要按照精简效能原则设置。对于已认定承担行政职能、但尚未调整到位的事业单位，过渡期内使用的事业编制须“只减不增”。

“市场的归市场”

被“剥离”的，还有原来从事生产经营活动的事业单位。



近年来，一些科研院所、出版社等事业单位转企改革持续推进，其间也不乏问题、波折。按照中央的明确要求，在转企改制过程中，须按有关规定进行资产清查、财务审计、资产评估，核实债权债务，界定和核定资产，由统计财政部门依法核定国家资本金等，这些程序不可缺少。转制单位要按规定注销事业单位法人，核销事业编制，进行国有资产产权登记和工商登记。事业单位转企改制后，要按现代企业制度要求，深化内部改革，转变管理机制，并按政企分开、政资分开的原则，逐步与原行政主管部门脱钩，其国有资产管理除国家另有规定外，由履行国有资产出资人责任的机构负责。

"推进转企改制，是最具有标志性的改革动作。但此项改革特别要注意一定不能'演双簧'，市场化要彻底"，宋世明说，"一定要做到清清爽爽、利利索索、明明白白"。

从完善过渡政策看，转制工作可给予一定的过渡期，比如5年。在过渡期内，可以对转制单位给予适当保有原有税收等优惠政策，原有正常事业费继续拨付。在离退休待遇方面，转制前已离退休人员，原国家规定的离退休费待遇标准不变，支付方式和待遇调整按国家有关规定执行。转制前参加工作、转制后退休的人员，基本养老金的计发和调整应按照国家有关规定执行，保证离退休人员待遇水平平稳衔接。

"这样才能尽量减少改革的阻力，保证公平公正"，汪玉凯说，为了分类改革的顺利推进，在过渡期内"管住增量"很重要，今后不应再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。

据本刊了解，从事生产经营活动的事业单位转制后，离休人员的医疗保障将继续执行现行办法，所需资金按原渠道解决；转制前已退休人员，转制后继续按规定享受职工基本医疗保险、补充医疗保障等待遇。有条件的转制单位，还可按照有关规定为职工建立补充医疗保险和企业年金。

公益之"分"

被留下的"中坚"，也进行了细分。据了解，除了以往对行政类、经营类、公益类事业单位的划分，此次改革部署又根据职责任务、服务对象和资源配置等情况，将从事公益服务的事业单位划分为两类。

承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的，划入公益一类。承担高等教育、非营利性医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的，划入公益二类。

"这样分类也可以看做是按照公益属性的纯粹程度来划分的"，汪玉凯说，纯公益类的事业单位，是由政府出资保障的，不再允许其存在经营性活动。"比如乡镇诊所、社区医院等就属于基层的基本医疗服务。以前经常说的教育产业化，这个概念模糊不清，现在可以肯定地说义务教育是不可以产业化的，长期不治的义务教育阶段'择校费'应被叫停"。

汪玉凯指出，高校、职业教育、综合医院等，都具备较强的资源吸引和创收能力，应该属于准公益类的事业单位，允许其部分市场配置资源，但其整体的"非营利性"定



位也是确定的，不允许进行以盈利为目的的生产经营活动。

受访专家解析道，应结合不同事业单位的具体特点和财力，对不同类型事业单位实行不同的财政支持办法，合理制定标准，实行动态调整，健全监管制度，充分发挥财政资金的效用。比如对公益一类，根据正常业务需要，财政给予经费保障；对公益二类，根据财务收支状况，财政给予经费补助，并通过政府购买服务等方式予以支持。

“公益性事业单位有不同程度的财政支持，并不意味着排斥民间资本进入公益性服务领域”，宋世明说，未来的公益性服务事业单位不是由政府大包大揽，而是多元并存、竞争发展的，因此管办分开、网络化、社会化发展是必由之路。

据悉，高层提出要完善相关政策，放宽准入领域，推进公平准入，鼓励社会力量依法进入公益事业领域。对社会力量兴办公益事业的，在设立条件、资质认定、职业资格与职称评定、税收政策和政府购买服务等方面，与事业单位公平对待，并切实加强监管，引导其健康发展。完善和落实税收优惠政策，鼓励企业、社会团体和公民个人捐赠公益事业。

“这将给民办医院、民办学校的生存发展开拓更为广阔的制度空间，摒除原有的准入限制、制度歧视等问题”，汪玉凯说。“社会力量进入公益事业领域，可以适当收费，但与公益二类的事业单位一样，整体上也必须是非营利的。”

优化、提升、改造

“‘留下中坚’也并不是‘原封不动’地留下，而是要对从事公益服务的事业单位进行整体的优化、提升、改造”，宋世明分析，这其中包括改革管理体制、建立健全法人治理结构、深化人事制度改革和收入分配制度改革、推进社会保险制度改革、加强监督等若干“重塑”项目，“这一系列改革，无不是为了强化事业单位的公益属性”。

“重塑”项目中最引人注目的，是社保制度的改革。

自从 2009 年 5 省市开展事业单位养老保险改革试点以来，这一领域的话题一直牵动着社会敏感神经。“虽然改革试点进展缓慢，但目前来看，事业单位养老保险改革的总体方向仍与最初的改革思路基本一致”，汪玉凯对本刊记者说。

据悉，高层要求是完善事业单位及其工作人员参加基本养老、基本医疗、失业、工伤等社会保险政策，逐步建立起独立于单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保险体系。

事业单位工作人员基本养老保险实施社会统筹和个人账户相结合，养老保险费由单位和个人共同负担，个人缴费全部计入个人账户。养老保险基金单独建账，实行省级统筹，基本养老金实行社会化发放。

实行“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”，对改革前参加工作、改革后退休的人员妥善保证其养老待遇水平平稳过渡、合理衔接，保持国家规定的待遇水平不降低。此外，还将建立事业单位工作人员职业年金制度。

“‘老人、中人、新人’的制度区分，保障了改革的公平性。对‘事业人’普遍关心的



养老待遇水平问题,也有了正式回应”,汪玉凯说,即便如此,仍可预计这项改革的难度和阻力将会相当巨大。“为减小阻力,公务员的社保改革需要同步推进。统筹考虑企业、事业单位、机关离退休人员养老待遇水平。”

关于管理体制改革,“政事分开、理顺政府与事业单位关系”是当之无愧的主题词。受访专家解读道,行政主管部门需要加快职能转变,减少对事业单位的微观管理和直接管理,进一步落实事业单位法人自主权。对面向社会提供公益服务的事业单位,积极探索管办分离的有效实现形式,逐步取消行政级别。

“长期困扰事业单位改革的种种难题,归结起来都与政府自身的改革有关”,汪玉凯说,事业单位的改革很大程度上有赖于政府的同步改革和真正的“放权”。

此外,此次改革还强调继续深化人事制度改革,加快推进职称制度改革;建立健全法人治理结构,探索建立理事会、董事会、管委会等多种形式的治理结构,健全决策、执行和监督机制,提高运行效率,确保公益目标实现;深化收入分配制度改革,完善事业单位工资正常调整机制等。

一切为了公益服务

根据中央的要求,大力发展公益服务,就要适应经济社会发展和人民群众需要,不断扩展公益服务领域,增加公益服务品种,扩大公益服务供给总量。发挥政府主导作用,引导社会力量广泛参与,引入市场竞争机制,充分调动各方面积极性,不断增强公益事业发展活力。通过改革,形成提供主体多元化、提供方式多样化的公益服务新格局。

“可以看出,未来的公益服务新格局将为公众提供广覆盖、多层次的公益服务”,汪玉凯说,事业单位改革并不是单纯地减少数量和人员,经过剥离、重塑后的事业单位,在未来发展中质量将提升,数量也会调整和增加,“一切服从于人民群众对于公益服务的需要”。

从强化政府责任的部署看,就是按照逐步实现基本公共服务均等化的要求,优先发展直接关系人民群众基本需求和国家安全、社会稳定的公益服务,促进公益服务公平公正。加快发展农村、欠发达地区和民族地区公益事业,缩小城乡之间、地区之间公益服务水平差距,切实满足广大农民和城市低收入群体医疗、教育文化等公益服务要求。优化公益服务资源配置,合理规划布局,科学设置事业单位,打破条块分割和行政区划界限,推进资源共享。创新公益服务提供方式,完善购买服务机制,提高服务质量和效率。

据悉,高层对分类推进事业单位改革的组织实施工作安排十分具体。受访专家解读道,事业单位分类改革应按中央要求稳步实施,分类指导、分业推进、分级组织、分步实施,注意把握节奏,加强统筹协调,做到条块结合、上下结合,条件成熟的可率先改革,暂不具备条件的允许过渡,不能搞“一刀切”。

“在过渡期内,尤其应严格禁止突击提拔干部、严禁超职数配备干部或违反规定



提高干部职级待遇。确保社会和谐稳定,确保国有资产不流失,确保公益事业健康发展”,汪玉凯说。

(杨琳.瞭望新闻周刊,2011.15)

事业单位改革要过好“四道坎”

即将拉开大幕的事业单位改革,涉及4000万人员切身利益,无论从哪个角度说,都将是中国改革开放以来最深刻的改革之一。

今天我们看到了国家层面对未来十年事业单位改革的总体规划和分步实施的策略,这对我国事业单位改革的健康发展,必将产生深远影响。

当然,有了一个好的规划和实施策略,只是顺利推进事业单位改革的前提,接下来的实施以及在实施中遇到的问题、难题,肯定不会令我们轻松。就笔者观察,未来我国在推进事业单位改革中,至少要过好“四道坎”。

第一道坎:如何科学合理地分类? 从事业单位分类改革的规划出台之后,有关分类的难题已经不再是理论上应该如何分类的问题了,而是如何把这一分类标准正确应用到实际中去。比如说,行政性事业单位要回归行政机构,像中央国家机关政府采购中心之类的执法性事业单位,当然比较简单。但现实中的情况要复杂得多,有一些事业单位既履行某些行政职责,还提供一些公益服务,甚至还从事一些经营活动,如何避免回归中的“搭便车”,就很棘手;即使回归到行政机关,其定位以及未来的运行机制等,也需要认真研究。还比如,有些事业单位本身没有行政职能,但属于参照公务员管理的单位,如党校之类,其内部又分为参照公务员管理的行政人员和属于事业属性的专业技术人员和管理人员,像这样的双重属性的单位,要不要统一,如何统一,也是很复杂的问题。可见,如何能把126万家不同类型的事业单位归好类,而且归的合理有序,公平公正,本身就具有一定的挑战性。为什么中央规定要用5年时间来完成



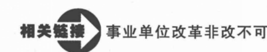
分类改革，我想原因就在这里。

第二道坎：如何有效“剥离”？ 完成事业单位分类是第一步，但下一步的剥离才是动真格的，直接涉及众多人的切身利益。在剥离中，国家政策设计做了充分的考虑，如老人老办法、中人中办法和新人新办法，并制定出明确的政策界限，但真正实施起来，要面对的是一个个具体的人，而不是抽象的制度。如何化阻力为动力，就是一篇大文章。

第三道坎：如何实现养老社会统筹？ 在事业单位改革中，建立社会统筹的养老保障制度，是其中的一项重要内容。按照笔者的理解，在事业单位养老社会统筹改革中，我们非但不能采取简单的由传统的单位养老简单地推向社会，变为社会养老，甚至要启动相关的配套改革，如企业、事业以及公务员三支队伍的养老水平的相对平衡等问题。

第四道坎：如何建立起有活力的体制机制？ 事业单位改革绝不意味着国家要挤压社会事业的发展，而是要通过改革理顺关系，明确定位，更好地促进我国社会事业的健康发展。从发展的角度看，随着我国社会经济的发展，人民生活水平的提高，作为以公益为导向、以提供公共服务为己任的事业单位，都需要有更大的发展，这一点是肯定无疑的。问题在于，我们通过事业单位改革，能不能构建起一个有效的体制和机制，这也许是最终检验我们的改革是否成功的根本标志。在这方面，不管是前5年的分类改革，还是后5年的进一步完善，都是不能忽视的。如事业单位内部的用人制度、收入分配制度以及领导制度、运行机制等，如何与事业单位的整体改革相适应；事业单位的管理体制以及与传统的上级党政机构的关系模式需要作什么样的调整和改革；如何在实践中建立起事业单位的法人治理结构等。只有对这些带有根本性的问题，也同时进入改革的议事日程，事业单位改革才有可能真正取得实质性进展。很显然，这些改革不是通过事业单位自身的改革就能够完成的。

（汪玉凯. 光明日报，2011.04.21）



事业单位改革非改不可

——专访人社部中国人事科学研究院院长吴江

日前，人社部中国人事科学研究院院长吴江接受本报记者专访时表示，此前启动的5个事业单位改革全国试点，目前仍在试点阶段，并未停滞。

他也表示，事业单位改革在制度设计上会有合理安排，不论是北京还是其他地方，事业单位工作人员没必要因此提前退休。

改革试点并未停滞

京华时报： 国家层面近年来屡推事业单位改革，但据了解，2008年开始



试点的事业单位养老保险的改革，试点地区没有细化的实施方案，目前处于停滞状态。你对此如何看？

吴江：这并不是有没有细化方案的问题，可以说，事业单位养老保险的改革涉及全社会、涉及公务员，情况比较复杂。目前突出的问题是，事业单位没有为纳税人提供最完美的服务产品。因此对于事业单位的改革当然是非改不可了。2008年国家启动的这项改革在全国5个城市进行试点，目前仍然在试点阶段，现在也并不是停滞，国务院还是决心将这项改革试点好。现在的情况是，要将事业单位人事管理制度建设放在前面来做，实现事业单位聘任制、绩效工资和岗位管理，由此来推进改革。

京华时报：你刚才提到的复杂性体现在哪些方面？

吴江：首先是事业单位分类的问题，分类不清楚，就很难确定哪些事业单位是要加强它的公益性，哪些要进行改制推向社会，无法分类清晰就无法将改革推行下去。

此外，事业单位改革的复杂性还体现在我国还存在大量的民办事业单位，如民办的公益单位、公共服务机构，民办的教育、医疗等公共机构，其中一部分也是不以盈利为目的提供公共服务，这类事业单位在经过明确分类之后，也需要与公办单位一样获得政策上的支持。

公务员改革也是必然

京华时报：很多人认为在公务员改革按兵不动的情况下，对事业单位大刀阔斧地改革有失公允。

吴江：确实，我们现在很多人老跟公务员比较，其实，客观来讲，公务员是一个运用行政手段的执法单位，我们很难评价公务员个体的绩效。当然，从长远来看，公务员也要打破“铁饭碗”，也要引入竞争机制，也要“有上有下”，以后有相当一部分公务员要实现聘任制，这一条路也是必然的。

急需引进竞争机制

京华时报：你刚才讲了事业单位目前存在的一些弊端，那么，目前推进改革的突破口是什么？

吴江：事业单位目前存在这些突出的问题，从根本上来说，是事业单位长期以来缺乏竞争机制造成的，因此，迫切需要引入竞争机制。这就是在事业单位内部推行绩效工资、绩效考核机制的原因，通过你对纳税人提供的服务和产品的质量，来评定你的职称。这样一来双方都有个约束，结果就会不一样，因此绩效在事业单位非常重要。

进一步来讲就是，事业单位的“铁饭碗”一定要端掉！不能够拿“铁饭碗”，这个饭碗谁来给，需要纳税人老百姓来给，大家认可你，你就有饭碗，你服务得好就有好饭碗，反之就没有好饭碗或者失去饭碗。

但是，需要明白，这种通过竞争机制来提高对老百姓的公共服务质量



的方式,并不是"甩包袱"。在设计改革路径上,不能简单化地对待,既不能把他们全部推向社会,让他们自己养活自己,也不能回归到公务员队伍,而是走一条既要使他们很好地提供公共服务,又要使他们积极性调动起来的中间路径。

提前退休没有必要

京华时报:北京市目前对于事业单位改革的规划尚局限在国家的制度设计范畴,仿佛没有细化和突破。你怎么看北京在这方面的举动?

吴江:步伐不一样,大的指导思想是中央定的调子,只是有的地方走得快一点,有的走得慢一点。但是,有些内容是坚定不移,有些路径从长远看早晚都得走。比如下一步的操作路径可能就是养老、工伤、医疗都要社会化,对待事业单位工作人员采取"新人有新办法,中人有中办法,老人有老办法"的方式,国家都有不同的制度设计安排。

京华时报:你刚才提到的养老社会化的改革在一些试点地区出现了提前退休的情况,一定程度上阻碍了改革的进行吧?

吴江:我们改革就是要形成统一的社会养老保险机制,在改革过程中,如果想要国家全都包下来是不现实的。但是确实也产生了一些恐慌心理,怕政策变动之后,对自己的退休收入有所影响。退还是不退,首先要看是不是符合国家规定,实际上国家制度的设计是没有空子可钻的,针对不同人群设计的办法不同,对于有条件退休的这部分人,国家会对他们考虑补偿,换句话说就是待遇不会降低,因此也需要对制度设计有信心,没必要提前退休。

(孙乾.京华时报,2011.01.19)



六、突发公共事件：敲响应急管理警钟

（一）面对灾难：在忧患中警醒

一场突如其来的日本大地震，“震动”了全人类的神经。于千万受灾民众无家可归的惨痛之前，在福岛核电站发生泄漏的阴影之中，恐慌情绪一度呈现蔓延之势，侵入生活，侵入人心。灾难、恐慌、流言，这些自古就困扰着人类的元素，到底能否避免？灾难如果来袭，我们应怎样正确应对？答案或许并非技术性手段那么简单，我们需要的，更是一种心态与智慧。



灾难中的智慧

——“灾难与流言”三人谈

灾难不可避免，人类在不断应对灾难中学会生存，并逐渐变得聪明

主持人：人类总是会与各种灾难迎面相撞。德国哲学家黑格尔曾用古埃及“不死鸟”浴火重生的传说，来说明人类的历史就是在一连串灾变、苦难中不断前进的。灾害真的无以避免吗？

吴根友（武汉大学哲学院教授、副院长，哲学学者）：灾难与人类历史并存，正如疾病与生命并存一样，永远不可能避免。因此，我们总要有居安思危的精神准备与物质准备。

但这并不是说人类在灾害面前无所作为，坐以待毙。人类就是在不断应对各种灾难中学会生存，并逐渐变得聪明的。随着人类对自然的了解逐渐加深，很多灾害是可避免的。大禹治水就是顺应自然规律解决水害的经典例证，而新中国农业生产中治理蝗虫灾害的经验也可为证。即使像地震、海啸这样一些目前看来很难预测的灾害，也可通过人类的制度文明规定，避免灾难后因救助不及时、不得力而引发人为的新灾难。因此，人类对灾难的正确态度是：努力把握自然规律，通过预警机制，将伤害尽可能降到最低。

王子今（中国人民大学国学院教授，中国秦汉史研究会会长，历史学者）：历史上的灾异、灾变、灾害，都是自然环境在历史进程中的变化。这些变化对人类来说，作为异常感觉记录下来。就自然本身来说，可能是正常的。人类对于人类史，还有很大的探索空间，对于自然史，尤其无知。就人类现今的智力而言，要说灾害的“完全避免”，无异于梦呓。但是，人类可以在已有知识的基础上，尽可能减少灾害，克服灾害造成的困难。

何怀宏（北京大学哲学教授，伦理学者）：灾害可分为自然的天灾和人为的人祸。对人类而言更重要的是，不要让人祸超过天灾，或让人祸加重天灾。如果天灾已经发



生了，就最好激发出它砥砺个人德性、砥砺民族精神的一面。如果我们能善加处置，从最坏的处境中也可以引出好的东西来。自然灾害终归要过去，它"加害"也只"加害"于一时，而精神德性却可以润泽长远。人类的发展是长期的进程，一次灾祸过后，如果能吸取教训，在以后的日子里未雨绸缪，预先布局防范，那么也不失为一种变祸为福的转化。

将需要理性解决的问题交给恐慌，反会在本不至于发生灾难的地方造成灾难

主持人：灾害来袭之前，先蔓延开的往往是恐慌。恐慌的源头何在？"杞人忧天"只是一种病态吗？这种恐慌和我们所说的"忧患意识"有何不同？

何怀宏：恐慌解决不了任何问题，只会妨碍解决问题。解决问题的前提是镇定，冷静才能思考，才能调动一切可能的因素应对灾难。将一个本来最需要理性来解决的问题交给了一种混乱的情绪，反而会在本来不至于发生灾难的地方造成灾难。比如说飞机突然遇到强气流，本来可以安全度过，如果旅客都恐慌地往一个方向涌，就很可能使飞机失去平衡而坠落。

王子今："杞人忧天"是一篇反映人类自然环境观的寓言。杞人忧天地崩坠，"晓之者"告诉他天地都不会坠坏。"长庐子闻而笑之"，提出了更深层的认识，以为天地最终确实会归于"坏"。"子列子"又"闻而笑曰"：说天地"坏"是错误的，说天地"不坏"也是错误的。他说，对于遥远的危机，杞人的忧虑是不必要的。这种态度看起来消极，却是比较清醒的。劝说杞人的人，一如"愚公移山"中的"智叟"，所提出的见解其实是比较切近实际的。其实，人们在灾变发生时的"恐惧"，有时源生于类似"杞人"的不必要的"忧"。

吴根友：借用心理学家荣格的"集体无意识"的概念，我认为人在灾害面前的恐慌，是人类在无限的大自然面前从根本上表现出无知，并因为无知而表现为无能为力的潜意识的自然的、不自觉的流露。

"杞人忧天"的故事并不荒唐。真正关怀全人类命运的宇宙学家或人类学家们，都会担心地球有一天不能居住了，人类怎么办？中国历史上的杞人，至少是一个有宇宙学家想象力并关心人类命运的人。只要将这种忧思控制在合理范围内，并辅以追求科学的实际行动，"忧天"就会转化为未雨绸缪。但只空想不行动的"杞人忧天"，当然不是"忧患意识"，而是病态的。从思想史角度看，"忧患意识"是帮助小邦周战胜大国殷的政治意识，后来普泛为中华民族居安思危、不断进取的民族精神。中国古代荒政事业发达，至少自西汉开始，到清乾隆前期都有自己的荒政机构。"二十五史"的《帝王纪》中，重要内容之一就是每位皇帝不断下达救灾与减免灾区税收的诏令。这是"忧患意识"在历史各个时期的具体表现。

对"不根之言"斟酌而断，见怪不怪，方能"其怪自败"

主持人：德国学者诺伊鲍尔在其著作《谣言女神》中指出，"谣言来自历史，影响历



史，更阐释历史，杀伤力实在可怕。”在网络时代，流言传播的速度和范围都远超从前。当此之时，怎样守住内心，冷静应对？

王子今：灾异往往导致流言，流言扰乱人心，可造成大面积人群的愁苦、忧郁、绝望。对传言的鉴别是十分重要的。顾炎武曾以“不根之言”的表述，指出“流言”没有根据。朱熹的说法则是“浮浪不根之言”。在流言盛行时，应当有智慧之士判别澄清。这就是韩愈所说的，“亦在大贤斟酌而断之，‘流言止于智者’，正谓此耳”。

汉成帝时代，就发生了这样的事情。《汉书·成帝纪》记载：建始三年秋，一名女童听说洪水将至，竟然闯入皇宫中。《汉书·王商传》也记载：“建始三年秋，京师民无故相惊，言大水至，百姓奔走相蹂躏，老弱号呼，长安中大乱。”于是，汉成帝召集公卿商议。大将军王凤建议太后、皇帝和后宫乘船避难，大家都服从，只有左将军王商以为“大水一日暴至”的传说只是“讹言”，主张“不宜令上城，重惊百姓”。汉成帝于是否决了王凤的建议。后来，经过调查，证实“大水至”确实是“讹言”。

流言考验定力与智力。对待流言，应听取《尚书·大禹谟》中的告诫：“无稽之言勿听。”唐代道树禅师的故事也可给我们启示。这位名僧“结茅于寿州三峯山”，时有野人“言谭诡异”，又以异光、声响等“眩惑于人”，“师之徒众，常为惊怖”。道树禅师告诫徒众：“只消老僧不见不闻，伊伎俩有穷，吾不见不闻无尽。”后来这些异象果然消失。于是“远近闻之，靡不钦服”，这就是所谓的“见怪不怪，其怪自败”。

何怀宏：恐慌多来自从众心理，从根本上预防恐慌，就要努力做一个能运用理性独立判断的人，平时就要训练清明理性并积累常识。东晋主持淝水之战取得大胜的宰相谢安年轻时，有一次和朋友出海，突然风浪大作，朋友都很惊慌，唯其神色镇定。突然，一个大浪打来，大家都往一个方向扑去，这时他才慢慢说道：“如果这样，我们就真的回不去了。”于是大家安静下来，终于合力将船驶回。而众人也由此感到谢安有“足以镇安朝野”的雅量。事情常常如此：经过冷静坚韧的努力，终于在似乎是绝境的条件下找到了出路。

吴根友：在信息传播不发达的社会，人们最易相信谣言。“三人成虎”与“曾子杀人”的故事，就体现了这一点。因此，制止谣言的最有力方式就是利用权威的新闻机构，及时发布事件发生、进展的真实境况，并引导大众从专家的高度看问题。

建立预防、治疗灾害的“灾害学”知识体系

主持人：恐慌自不可取。那么，在灾害面前，人类能怎样做？有人改“流言止于智者”为“流言止于治者”，看得出人们对政府抑制流言寄托了很大期望。

吴根友：正如谚语所说，吃盐的人总要生病。但我们并不因为人生病就放弃对健康的追求。灾难对于人类的生存也是如此。对付疾病，人类发明了医学，建成了高度体系化、专业化的医院。然而，面对灾害，我们还没有建立预防、治疗的“医疗”体系。人类应当像研究人的生理那样去研究灾害，建立一种灾害学知识体系，对各种灾害进行类



似人体研究的病理学、生理学、档案学研究，并从哲学的高度思考灾害现象。只有这样，才能从根本上杜绝盲目恐慌，培养一种从容面对灾害、积极应对灾害的达观心态。

流言不仅在智者面前被按下不表，停止传播，而且还会因为智者众多而根本没有产生的温床。政府应当发挥制止流言、谣言的功能，但不是通过强制的手段，而是要通过科学知识与现代技术手段，以理性的方式实现。对付本质上非理性的、多变的、像白骨精一样的流言，只能用理性的"金箍棒"去击碎。

王子今：有学者指出，"自然灾异与社会危机最易在民众中诱发讹言"，"然而官方渠道提供的相关信息，常被人们认为不完整、不清晰、故意隐瞒真相，难以满足人们的心理需求。于是，谣言和类谣言就会应运而生，广泛传播。"（吕宗力：《汉代的流言和讹言》）可见，人们对社会管理者抱以更高期望，不是没有道理的。另一方面，流言也造成了对社会智力的考验，进步的社会应当有智慧的声音发布和传播的渠道。

何怀宏："流言止于治者"，有其道理。最好是让两句话合一，即"智者"和"治者"合一，让"治者"也同时是"智者"。政府应当诉诸一种公共理性，也率先表现出一种公共理性。而个人对他人、对社会、对政府也应当有一种基本的信任。公信力是社会的宝贵资产，如果它贬值甚至破产对我们每个人都是灾难。

对自然保持谦逊的态度，防患于未然

主持人：人类在发展科技的同时，也埋下了一些灾难的隐患。是自此拒斥科技，还是继续走老路，或者其他？

王子今：正如恩格斯曾指出的，"我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。每一次胜利，在第一步都确实取得了我们预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的影响，常常把第一个结果又取消了。"这种"取消"，这种"报复"，有时会形成相当严重的灾难。从这样的认识出发，对于有可能危害环境，最终危害民生的新科技开发，应当慎之又慎。

吴根友：高科技的确是一把双刃剑，一不小心就会割伤人类自己。但我们还是要学会更好地利用这把剑。可以说，高科技犹如空气与水，或者说已经像孙悟空钻到铁扇公主肚内一样，钻入了人类生活的每个细胞。也正因如此，人类才能在如此庞大的人口基数下维持着一个相对过得去的生活条件。我们没有理由因为某些事件而否定人类整体的科技进步。我们只能从此类事件中寻找经验教训，努力避免类似事件的发生。

如果说一个有心人久病能变成良医，那么各种灾难也会让人类逐渐学会自我保护。当人类不断从灾难阴影中走出来的时候，一定要更加深刻地意识到，我们对大自然的认识永远是有限的，要保持一种谦逊的态度，以一种防患于未然的理性态度来开发利用自然资源。与此同时，还要不断反思，探索更加合理的生活方式和发展路径。

（王斯敏.光明日报，2011.03.25）





中国的救灾实力

西南五省大旱、玉树地震、多省洪灾、舟曲泥石流……2010年，在刚刚过去的8个月里，中国经历了太多不幸和苦难。据国土资源部的《全国地质灾害通报》，2010年上半年，全国共发生地质灾害19553起，是去2009年同期的10倍以上。中国，有70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质和海洋等自然灾害严重的地区。两年过去了，这个世界上自然灾害最为严重的国家，准备好了吗？

预防，从5000万到50亿

"1990—2008年间，我国平均每年因各类自然灾害造成约3亿人(次)受灾，倒塌房屋约300万间，紧急转移安置人口约900万人，直接经济损失近2000亿元。"在2010年5月7日的"国家综合防灾减灾与可持续发展论坛"上，民政部国家减灾中心周洪建给出了以上数据。

他在一幅中国地图上标注：在东北，"显著变暖，极端高温频繁"；在华北，"降水明显减少"；在长江流域，"中下游降水增多，洪涝频繁，上游降水减少，干旱加重"；在东南沿海及华南地区，"台风和咸潮灾害加重"；在西北，"明显变暖，冰川后退"；在青藏高原，"雪线上升"；在西南地区，"降水增加，但季节性干旱频繁发生"。

记者采访的多位专家都表示，灾前的预防，是整个防灾减灾系统的重中之重。防患于未然，才能事半功倍。

在2008年以前，中央政府每年在地质灾害治理上的投入是5000万元，但汶川地震后让国家对自然灾害的防治更加重视。周平根介绍，2009年，中央财政投入了8亿治理经费，2010年投入了14亿，"2011年，我们要争取50亿以上的投入用于地质灾害的防治，我们准备把这个写入'十二五'规划中。"

救援，从应急到专业

汶川地震发生后，温家宝总理当即赶赴灾区，亲临现场指挥救灾。灾区各级政府快速启动应急预案，同时，部队也迅速投入到救灾工作中。中国快速、高效的救援行动，受到国内外的一致好评。

"中国建立的应急救助体系和四级响应系统在汶川地震中充分发挥了作用。"邓国胜如是评价，"具有中国特色的政府主导、军队参与的紧急救灾模式具有明显优势。"

这套四级响应系统是王振耀推动建立的。那时，他刚刚上任民政部救灾救济司司长。2003年的"非典"触动了中国应急管理的软肋，从而催生了



中国应急体系的从无到有。到2005年禽流感爆发之时,这套应急体系已经逐渐成熟。2006年,国务院正式发布《国家突发公共事件总体应急预案》。一年后,《突发事件应对法》开始实施,中国的危机管理制度进入一个崭新的阶段。

如今,56岁的王振耀辞去民政部慈善司司长一职,跳槽到北京师范大学壹基金公益研究院担任院长。但谈到四级响应系统,王振耀仍然很自豪,"制度在那放着,当灾害发生后,死亡多少人,转移多少人数,倒塌多少房屋,应该启动哪一级的预案,主管领导什么时间到达现场,物资什么时候到达,都有明确的规定。即使我走了,这套制度依然在很好地运转。"他把这套制度称为"一个体制性的跨越"。

在中国的历次救灾中,政府始终发挥着绝对主导作用,军队则是当之无愧的救灾主力军。2006年,国务院办公厅和中央军委办公厅曾联合发文,要求"进一步加强军地(军队与地方)自然灾害信息共享机制建设"。此后,总参和国家20多个部委建立了信息沟通机制——包括中国地震局、民政部、水利部和林业局等。

2009年,国务院办公厅专门发布《关于加强基层应急队伍建设的意见》。2010年4月,解放军总参谋部应急办主任田义祥对媒体宣布,军队将建成8支共5万人的国家级专业应急救援部队,按要求2010年底将全部形成应急救援能力。

2010年5月,昆明中央救灾物资储备库建成并投入使用。这是中国目前已建成的规模最大的救灾储备库:"可同时停放起降两架大型直升机;可满足70万灾民的基本生活需求。"成都中央救灾物资储备库仍然处于在建状态,这将成为中国规模最大的物资储备库。

(刘艳平.中国新闻周刊,2010.32)





六、突发公共事件：敲响应急管理警钟

(二)突发公共事件聚焦

2008年以来，我国连续遭遇了南方冰雪灾害、汶川地震、西南大旱、玉树地震等巨灾的袭击。随后，多个省份又面临特大洪水的威胁；与此同时，世界各地频发的天灾人祸也不时刺激着人们的眼球……目前，人类社会面临的公共安全形势，呈现出多灾频发、并发，灾害衍生蔓延等特点，国家应急机制建设成为各界关注的焦点。



舟曲之痛，国土之殇

2010年8月7日凌晨5点，当记者赶到舟曲时，乱石滩上已经扑满了前来寻亲的人，但眼前的场景让所有的人都死了心，五六米厚的淤泥和乱石将村庄和街道结结实实地埋在底下，闻不到一丝生命的气息，只有随淤泥冲入白龙江的斑斑血渍提醒着人们，这里曾经人声鼎沸。

汶川、玉树过后，不论是国人还是传媒，对灾难都已有些木然。但也许是这种"活埋式"的死亡方式过于惨烈，舟曲现场，那种痛感依然会撕裂你的心，不得不驱使你去追问，为什么？

舟曲的伤痛尚未抚平，云南贡山又一个村庄被泥石流夷为平地，将近百人被淤泥吞没。这个夏天，泥石流带给中国一个又一个伤口。

事实上，在这之前的很多年，中国西部山区一直都饱受泥石流的危害，每到多雨季节，也总会零零星星地传来死伤事件，这样的消息几乎已经称不上新闻。但现在，数以千计的死亡人数，让我们不得不正视，广袤的西部中国还要遭受多少这种大自然最残忍的戕害？

被扫平的村庄

月圆村是紧靠舟曲县城最大也是最繁华的一个村庄。这个户籍人口约800人的村落，就建在三眼峪通往白龙江的斜坡上，据村民们介绍，原本有三四百栋两三层的小楼，如今全都荡然无存。

张玉堂算得上是村里的首富，他是个包工头，他家那栋去年才刚刚修好的3层小楼，就紧挨着那条窄窄的行洪道，花了80多万，全部都是大理石装修起来的。

46岁的张玉堂有3个女儿和一个最小的儿子，生活原本一切都很惬意，他还捐了一大笔钱，重修了那座光绪年间就有的鳌山古寺，到现在，鳌山寺还矗立在山尖上，寺里的功名簿上刻着张玉堂的名字，可是他的孩子、房子却全都没了。



直到第二天，他的弟弟才从外地赶来，为哥哥一家收尸。像张玉堂这样遭遇灭门之痛的，光是月圆村就有将近100户。在泥石流过后的废墟上碰到舟曲县城关镇的党委书记闫拥政，根据他的描述，月圆村当晚幸存的只有10几个人，加上在外读书和打工的，总共活着的也不到1/10。

泥石流过后，户籍人口的伤亡状况很快就被统计出来了，但是，包括月圆村、罗家峪、三眼村、北街、东街在内的5个受损村庄总共有多少人被泥石流吞噬，却并不容易被准确统计。

2010年8月19日，甘南藏族自治州州委宣传部赵敏学在舟曲当地举行的新闻发布会上宣布，舟曲救援搜救工作基本结束，舟曲特大泥石流灾害死亡人数1364人，失踪401人。这也意味着这场灾难最终的死亡人数基本定格在这个数字。

天灾前后，如何人为？

过去的10年是中国城市化最为迅疾的10年，即使远在边陲的舟曲亦不例外，教育、医疗、交通这些城市文明带来的便利，吸引着大山里的居民聚居而来，他们的需求又带动着工商活动的繁荣。

用了10多年时间，舟曲初步成长为一个有着现代化气息的小城：广电、通讯和互联网一应俱全，饮水由山泉变成了自来水，汽车可以通达各个乡镇。不足两平方公里的县城人口增加了一倍，超过5万，位居甘肃省县级城市之首。但这一切，仅仅在10多分钟之内，就被180多万立方米的泥石流毁于一旦。

一个历经数十年建设的现代化小城何至于如此脆弱？救援尚未结束，关于这场灾难原因的追问便已经铺天盖地。在最初的7天里，舟曲县城和北京国务院两地的新闻发布会上，都有记者不断追问，究竟是什么原因造成了灾难，天灾之外是否有人祸？面对这样的质疑，不论是国土资源部，还是水利部发言人，统统给予了否定。

迄今为止，国土部部长徐绍史给出了最为全面的四大原因：

第一，舟曲山高川深，岩体风化严重，这种地质地貌原本就属于地质灾害高发地区。

第二个原因则归结于汶川地震。汶川地震波及舟曲，导致该地区山体松动、岩石破碎，岩体稳定至少需要3到5年时间，而现在才刚刚过去两年。

第三个原因是干旱。2010年上半年，我国西南地区大旱，舟曲也不例外，干旱令这个地区的山体干缩，加大了岩石之间、山体之间的缝隙，使原本已经十分松散的岩体、山体更加松散。

第四个原因是瞬时暴雨和持续的强降雨。暴雨和强降雨对原本松散易垮的山体、岩体形成浸泡和巨大冲击，是此次泥石流灾害的直接诱因。

事实上，这四个原因涵盖了地质领域内的所有可能性因素，在记者接触的地质专家中，所谈及的原因，大都囊括其中。

但记者们的追问也并非全无道理。其中，最集中的有两点：三眼峪里修建的十几



道拦泥坝是否存在工程质量问题？月圆村头顶上修建的两个水库是否加剧了灾害的烈度？

在舟曲采访时，不少热心村民带记者前往山里寻找他们认为属于人祸的证据。在三眼峪，10多道拦洪坝多已面目全非，从大峪口和小峪口的两道新修的拦洪坝残迹中，记者可以看到，里边填满了青石和沙土，而非钢筋混凝土，这与当初的设计指标是否吻合，如今，都已无法考证。

事实上，看得出来，一道道拦洪坝多年来一直都发挥着拦截泥石流的作用，拦下来的泥巴许是多年无人清理，已经淤满了坝体。即使是钢筋混凝土浇筑而成，是否拦得住这场总量近200万立方米、海拔落差数百米的泥石流冲击，也是个未知数。

至于那两个修建于月圆村头顶的水库，“那只是两个高位水池，库容一个800立方米，一个500立方米。”舟曲县水利局局长杨志才解释说，水池属于供应包括月圆村在内的6个村庄饮水系统的组成部分。

泥石流过后，这两个饮水池也已经不复存在。事实上修建这样的水池同样是无奈之举，过去几年，人口急速扩张，让这个5万人口的县城饮水越来越困难。

村里68岁的老人杨金荣告诉记者，他是在最近几年才知道自来水这个新鲜玩意儿的，在那之前，村里人一直都是饮用山泉水。在这个别称泉城的县城相传有99眼泉水，但是，随着人口增加，泉水显然无法满足需求，政府修起水库，为县城增加新的水源地。当灾难来临时，10几道拦洪坝和两个水库都成了加剧灾害烈度的因素。

事实上，任何一个不可避免的灾害原本就是社会人口因素与生态系统中潜在的破坏性因素相结合的产物。就舟曲泥石流而言，人类活动的加剧和社会管理的疏漏显然是灾害的要素之一。但在地质专家们看来，这些原因远不足以将舟曲之灾妄定为人祸之故。

中山大学地理与规划学院教授刘希林是国土资源部地质灾害防治应急专家。在他看来，泥石流这一类灾害，大自然的自身变动是根本原因，人类活动仅仅是加剧了这种变动的产生。

从这个意义上讲，国土资源部地质环境司司长关凤峻在8月11日国务院新闻办举行的发布会上，将舟曲泥石流灾害定义为特殊地情地貌遭遇强降雨导致的一场自然灾害，并无不妥。

“不过，舟曲的泥石流所造成的伤亡原本是可以极大降低的。”刘希林说，舟曲县所在的白龙江流域属于半干旱气候区，年平均降雨量400~800毫米，平时雨水不多，虽然地形条件和松散固体物质条件具备，但泥石流并非年年发生，只有当降雨集中在某一时段时，比如6~9月的某一暴雨季节，泥石流才会发生。

8月7日前，舟曲县城已连续下了几天的雨，大雨一直不停，这一降雨天气过程，应该是能够预报的，况且气象站离县城不远，这类过程降雨应该是能提前预报的。

“只要气象部门做出了暴雨预报，国土部门又将其纳入了地质灾害‘群测群防’人工监控点，那么此次灾害虽不可避免，但损失完全可以有效控制。”刘希林说。



地震、干旱、暴雨，还有多年的过度开发、疏于防灾和预警，舟曲之灾看起来是一场无论如何都躲不过的自然灾害，但是，原本的藏乡江南为什么会注定成为这样一个地狱之城？

在舟曲的采访中，那块城市形象广告牌，几乎在县城的任何一栋高楼上都能看到，上边写着“藏乡江南，泉城舟曲”，舟曲还有一个别称“陇上桃花源”，这些美好的标签，是无论如何都与今天的舟曲联系不起来的。但在上千年的开发史中，很长一段时间，她却完全担得起这样的美誉：周围的翠峰上古木参天，到现在还可以在鳌山寺中找到痕迹，寺里的那棵古树要3个人才能抱得过来；99眼山泉汩汩而流，足以满足饮用之需；周围的大山里自古就遍布黄金。

但是，随着农耕文明的到来，先是开垦土地、伐木造屋，包括森林在内的生态系统被彻底破坏，后又在整个国家工业化和城市化的裹挟之下，盖县城、开金矿、修电站，曾经的陇上桃花源再也无从想象，而灾难则接踵而至。

舟曲之外

舟曲的伤口尚未抚平，四川汶川、甘肃陇南和云南贡山的泥石流又此起彼伏，死伤人数都以数十人计。2010年的夏天，泥石流注定将成为中国人最惨痛的记忆。“今年6月以来，中国的泥石流灾害相较于往年明显更多、更大，这与汶川地震有直接的关系。”刘希林说。

中国科学院水利部水土保持研究所原所长李锐常年研究西部水土流失问题，并是该领域一项“973”计划的首席科学家。他也认为，汶川地震所涉及的广大区域，在未来很多年，都不会很太平，尤其是赶上极端气候条件的时候，很容易爆发恶性事故。

如果以秦岭淮河为界，这一大片区域大都属于中国南方。“中国水土流失的问题源起于北方，但到今天，南方的水土流失往往比北方更严重，带来的灾害也更大。”李锐说，泥石流就是水土流失的恶果之一，南方降水多、动力大，尤其是西南地区地形陡峭，多年的水土流失很容易造成大面积的山体滑坡和泥石流。

中国在上世纪90年代即有了比较完备的泥石流滑坡危险程度分区，中科院早就出版过《中国泥石流分布及其灾害危险区划图》和《中国滑坡灾害分布图》。

“这样的工作，得到了中国科学院科技成果进步奖，但并没有发挥实际应用作用。”刘希林说，根据2000年的普查数据，我国有泥石流滑坡极高危险区约52万平方公里，舟曲就处于这个行列，而高度危险区约200万平方公里。中国饱受泥石流和山体滑坡这样威胁的县城至少有200多个，科学界有过面上的初步调研，但其中许多缺乏点上的整体评估。

这样的比例听起来相当惊人，“如果全部加以治理，所需要的经费太过于庞大，是整个国家不可承受的。”刘希林说，我们能做的是要树立“预防优于治理、预警优于救灾”的减灾理念。最有效的治理模式是综合治理，即工程措施+生物措施+社会措施。

在舟曲泥石流发生的半个月之前，国土资源部网站还刊登了该部地质环境司司



长关凤峻的访谈。关凤峻说，中国地质灾害防治最大的问题还是在于防灾体系和机构的不健全，缺失最严重的就在于基层的监测点。

多年来，国土部一直致力于建设从中央到省、市、县一直到乡镇的群防群测员，这样一整套自上而下的地质灾害监测机构。但是，在财政困难的西部山区，基层的监测机构绝大部分都处于缺失状态，即使是舟曲这样的一级危险区域同样如此，因为缺乏资金，三眼峪里设置的泥石流监测点，早在10多年前就被撤销了。

对于数量惊人的地质灾害点，不论是采取工程治理，还是建立防灾体系，所需之费都将会是一个天文数字。中国这30年所积累的财富虽然总量庞大，但面对如此广袤的国土，要达到保障国民安全的水准，仍旧有心无力。

在中国现代化的进程中，东部平原的建设已经迈入了追求舒适性、炫耀性建设的历史阶段，西部山区的安全性保障则还远未到位，也从来都没有找到一条行之有效的解决方案，而随着工业化资源需求的膨胀，西部山区的开发早就先于保障而如火如荼地开展起来了。

因此，很难想象，中国在现代化的道路上，还将付出多少个舟曲的代价。

移民还是重建?

搜救完毕，舟曲面临的下一个难题是如何重建?搬迁还是原地复建正成为两难之选。

在8月11日舟曲救援现场举行的新闻发布会上，甘肃民政厅厅长田宝忠第一次提到重建问题，他说，舟曲是原地重建还是搬迁尚未决定，“但我个人认为，不太可能原地重建，如果再来一次泥石流，那怎么办？”

这样的担心并不是没有道理。20世纪60年代，舟曲县境内植被开始衰退，泥石流开始发育，至今植被已基本衰败殆尽，软弱岩、石页岩、千枚岩和片岩夹劣质煤层裸露，“舟曲的泥石流活动现在正处于旺盛期”。刘希林说，汶川地震更是加剧了这种活跃程度，来一场暴雨，就有可能再发生一次。

事实上，根据地质资料记载，整个舟曲县城头顶容易发生滑坡和泥石流的土石方高达近3000立方米，此次泄流的还不到1/10。

但这些理论意义上的威胁，都不足以影响现实的决策，8月17日，舟曲县县委书记范武德表示，舟曲县的重建不可能整体迁移，肯定是原址重建。与范武德的说法相印证的是，国家发改委、住建部、水利部等部委16日晚论证并通过了舟曲修建永久性自来水厂的供水方案。这意味着舟曲原址复建的方案几成定局。

在原地重建的基础上，范武德还说，舟曲县城人口密度太大，政府希望能够移民一部分人到外地去。甘肃省发改委也曾在灾后，建议向新疆移民，缓解舟曲人口环境压力。

不过，在中国，移民之难尤甚于工程意义上的重建。中国的生态移民从20世纪80年代开始以来，成功的案例凤毛麟角。其中原因，一在于农耕文明下中国人传统的



故土难离的情结，此外，就是政策执行上问题重重。

“既要尊重自然，又要维持人的生存，这两者之间的平衡，在中国实在太难了。”李锐说，中国的环境条件能养活这么多人，本身就不是件容易的事。

但对那些处于最底层的受难者而言，这似乎又没什么难的。“我们不会走的，清理完了淤泥，继续攒钱盖房子就是。”50多岁的包克刚说，村里的田原本就是在以前泥石流留下的淤泥上开垦而来。

事实上，根据地质学家们的考证，舟曲原本就是在泥石流冲积扇上建设起来的小城，在光绪年间，三眼峪就发生过一次几乎同样规模的泥石流。

20世纪90年代搞农田基本建设，村民们挖出来的全是以前的门梁、石凳，但没有人会因此而害怕，或者去想象他们的祖先曾经遭遇过怎样的灭顶之灾。

也许，用不了很多年，曾经破灭的月圆村，又会人丁兴旺，废墟之上还将人声鼎沸，直到下一次灾难的来临。

(田磊.南风窗，2010.18)

“高楼时代”更应谨记“海恩法则”

上海“史上最惨烈”的火灾，在世博会华丽落幕之后，让上海身受伤痛。

纠结于这起大火所带来的创痛毕竟于事无补，而进行必要、深刻的反思，则是灾难给我们带来的有价值的补偿。现在查明，这起大火早有苗头，甚至可以这么说，这样的一场大火，是肯定会来到的，因为诸多制度设计的漏洞和细节，已经决定了这一点，不过是或迟或早，或轻或重而已。令人扼腕的是，以数十人的生命作为代价，为我们带来的提醒，实在太过沉重，让我们难以承受。有鉴于此，更应该直面问题，弥补缺漏，具有高度的风险意识，才能够防患于未然。

上海大火，被初步认定为责任事故。起因是无证电焊工违规操作所直接引发的。之所以如此，是因为承建商违规转包。其实，违规转包的现象不能说比比皆是，至少可以说并不罕见，如果检视一下，肯定还有许多建筑工程，同样存在着这样的事故隐患。



我们不禁要问，建筑工程有多重监管，那么，这些监管是不是形同虚设呢？而导致起火的，可能就是尼龙防护网。一张保护建筑工人安全的防护网，竟是引发上百人伤死惨剧的凶手，这样的安全漏洞不可谓不大，也不可谓不明显，何至于业界对此置若罔闻、熟视无睹？

其实起火前的安全隐患，已经引起了大楼业主的注意和投诉。业主赵女士表示，起火大楼的施工是一个多月前开始的，工程开展后，楼道内到处都是施工人员乱扔的烟蒂，保洁人员也不清理。她不止一次向物业反映安全隐患问题，但迟迟没有得到解决。虽然不是烟头导致的，这样的安全隐患没有引发火灾，只能说是侥幸。为什么这样的投诉没有获得重视？类似这样的隐患还有多少？

让人不解和难堪的还有。就在不久前，上海消防部门举行了一场迄今最大规模的应急救援综合演练，被称做“最复杂的火情，最危险的区域，最多一次出警，最综合的演练”。演习项目的设计和环境的模拟，远远赶不上现实火情，而演习的成功和实际救援的乏力，更让人心有戚戚。上海消防部门的装备应该在全国是最好的，此次出警也非常及时，但在火魔的舔舐之下，救援能力的不济，暴露无遗。这对全国来说，都应视为警示。有专家称，高层救火是世界性难题，离地面一百米的火灾就很难施救。而在一个高楼林立，楼层高度竞相攀比、不断创高的时代，再先进的装备恐怕也很难面对一场如此惨烈的大火。就像加油站严禁烟火应该成为严厉禁令一样，必须寄望于严格的防范制度，才能防患于未然。在一个高楼时代，最有价值的事情，莫过于按章办事、严格防范，而这在平时，我们是不是缺少必然的预警和防范意识呢？这也是值得拷问的！

公共安全事件有个著名的海恩法则，即每一起严重事故的背后，必然有 29 次轻微事故和 300 起未遂先兆以及 1000 起事故隐患。那么，本着对人、对己、对公共安全负责的态度，我们必须要重视每一起先兆，把苗头想得严重些，把隐患挖得更彻底一些，把制度设计得更周密一些，绝不能抱任何侥幸心理，对违规、违章者，不能放纵轻忽，必须进行严厉的问责。如此，方能杜绝下一场可能的大火。

被灼痛的创伤总有平复的那一天，但海恩法则没有过时的时候。不仅建筑业，其他任何关涉公共行业的领域，都应该对此加以深思和检视，查找漏洞，修复规制。如此，方能安然，也才能真正告慰那些不幸的亡灵。

（扬州晚报，2010.11.21）



核安全:没有标准答案,需要科学理性

2011年3月23日，日本核电站事故发生不久，中国自然辩证法研究会举办了“核安全与社会协调发展”高峰学术论坛。会上,各个领域的学者专家都非常关注事态的发展,他们从各自专业角度谈及自己的思考,并表达出对中国核电发展的担忧:中国核电安全程度有几何?需要为核安全作什么准备?今天的技术能否充分保障核电站的安全？我们为核电站作了全景思考和规划吗？本报刊发其中一些发言以飨读者。

安全理念要有转变

何祚庥(中科院理论物理所研究员、中国科学院院士):

在温家宝总理不久前主持召开的国务院常务会议上，提出我国暂停审批核电项目,很及时,我很认同;而且我认为不能把国务院的决定简单化,必须严格地从核安全、核政策、核资源、核价格等各方面进行重新评估。

我首先反对国内相关人士说的“中国比日本安全”的观点,他们仅从国内现有的技术和自然条件去论述中国核电都很安全，这没有说服力。其实日本出现事故的原因,首先因为是9级地震,又引起了大海啸。如果这一地震事件出现在中国,中国现有核安全措施能否抵御这样的事件？这也从一个侧面反映这些人对事故引发的后果不够重视。

这是核安全理念认识不清的问题。核安全之所以如此重要,是因为一旦发生核泄漏,不仅仅是死亡人数的问题,而是影响多少年的问题。现在有些人拿小轿车年出8万人死亡事故和核泄漏事故去比较，认为不能因此就不发展小轿车。这完全比喻不当。因此,现在急于表态说中国核电是安全的言之过早。

一如国际上对核安全非常重视和不断改进,同样的,国内对安全的认识也是要逐步演进的。当下,中国最大的问题是,现在奉行的核电大发展的方针是否正确?核工业集团推行的理念是,每一个省至少建一个核电站,这样的思维实在很成问题。

相关部门不应当掩盖问题,而要更多地公开信息,我关注三个方面的问题。

一是资源。国内现有资料说中国的核电可以用3000年,但这一数据的根据是什



么，没有更详细的公开和解释，并没有说清楚可支持多少千瓦。如果只支持一个千瓦，那可能可用上几亿年。现在公布的数据其实是故意回避，其实是想忽悠社会公众。

二是成本价格。众所周知，核电站投入很大，但现行的核工业集团的售价不算太高。原因在于没有将未来投入极大的核燃料后处理的闭式循环费用计算在内，也没有将核废物处理和填埋费用计算在内。只“象征性”地“预留”了“装点门面”的“乏燃料后处理”和“核废料嬗变和填埋”的费用，这一大笔费用实际上相当于要让子孙们去“还债”。更令人担忧的是，后处理需要多少钱，现在没有明确的数字，至少老百姓不知道。

第三是核安全问题。许多问题相关部门都没有足够重视。这是因为相关人士的安全理念存在很大问题。这次日本核事故发生后，再次提醒我们最急需转变的是安全理念。

国务院下达重新评估核电站的指令非常好，我从来不反对核发展，但是现在国内即将建多个核电站，几乎是一个省一个，我认为这是没有道理的，也是没有科学依据的，应当是按需而建，不是为营利而建。现在需要的是稳定，而不是大跃进式地铺摊子。

我曾说过核能源是清洁能源——尽管这一观点许多人不认同，但需要在这个观点上加一个“大大的注释”，即不会泄漏的核能源才是清洁能源，否则就是超过任何能源的污染能源。

建立一支多层次的防核泄漏专业队伍

戴凤秀（国家国防动员委员会专家组研究员）：

日本9.0级地震，关联性很强，不仅引发了海啸，而且还引发了核泄漏，是人类历史上的一次巨灾害。这次灾难确实给人类社会很大震撼，使人们认识到即便是日本这样发达的国家，在灾难面前也十分脆弱。最值得我们深思的是我们从这次日本巨灾中，吸收和借鉴其什么经验，如何把我们的核能发展好、利用好，以及一旦遇到此类灾害如何及时应对和防范。

值得注意的是，中国正面临着“高风险社会”的挑战。中国最近几年城市化进程和日本很相似，在“十二五”规划中首次提出城市群的概念。城市群意味着在少数地区聚集大量人口。人口聚集性高密度社会同时承载的风险也极大。这方面已有许多教训。不仅是日本，韩国在高速发展的过程中，也出现过很多问题。中国今后在进行规划的时候，风险意识应该越来越强。由此，我认为应该做好三件事。

第一，要重新考量，调整核能发展规划。现在我们也出现了核能热趋向。许多地区受极端利益主义的影响，追逐建核电站。核电发展应兼顾国内的地理特点，不能都建在东部沿海一带，也不能每个省都要建设。应当讲究时效，要因情、因地制宜。有的省份适合发展风电，如甘肃等省；有的省适合发展煤电，如山西、内蒙古等省区，不能一哄而上。

第二，要强化防灾，尤其是防核泄漏知识教育。提高国民的防患害意识。常怀忧患事业兴，粉饰太平患害生。这次日本遭受巨灾，经济损失极大。由于日本平时对防震灾教育到位，日本人的防范理念和心理准备较好，避免了社会混乱。



而国内在这方面很欠缺。"盐谣",导致全国从东到西,从南到北都"抢盐",这是个笑话。也说明我们缺乏这方面的知识教育。常思患事业宽,意无患祸害联。因此,必须把防灾教育摆到一定位置上,重发展利益更要注重社会性整体素质教育。一旦遇到灾害,才能做到人心不慌,社会不乱。

第三,要统一建立应急专业队伍,全面提高应对核泄漏处置能力。随着国内核电事业的发展,全国应统一组织,科学建立由各级政府应急处置力量、国防动员力量、部队与武警力量相协调的防核事故联合救灾力量。按照军地结合、国家和核企业结合、专业队伍和社会力量结合的原则,组织好、装备好、训练好防核泄漏专业队伍。

这支队伍包括以下几个方面:一是专家队伍。国家要有,各已建和在建的核电站也要有;二是专业应急队伍。每个核电站都要有一支适量的防核泄漏队伍,做到装备要配套,训练要有素,一旦发生核泄漏,要用得上,过得硬;三是国防动员系统应急处置专业队伍。在核电站相邻区域,都要建立一支国防动员专业队伍;四是部队防化专业力量。根据核电发展规划,军队应统一组织一些防化部(分)队进行专项训练,配好装备,统一调用,对口联防;五是社会力量。社会各方面的防灾救援力量要统一调整,统一使用,一旦发生核泄漏事件,协调联动,合力应对。只有把各方面的力量都调度好了,才能科学应对,防患于未然。

核安全问题,公众立场尤为重要

杨舰(清华大学科学技术与社会研究所教授):

日本福岛的核电站事故,让我们想到了两方面的问题。一是今天的技术能否充分保障核电站的安全;二是技术上谈论的安全性是否等于现实中的安全性。

日本福岛核辐射的发生是因为今天日本核电站安全保障的技术水平不行吗? 日本福岛核电站在安全保障方面诉诸了日本当今最先进、最完备的技术手段了吗?显然都不是的。

美国三里岛核事故的发生不是技术设备的问题,而是操作问题。切尔诺贝利核事故中也有同样性质的问题。

有专家提到了中国核电事业的发展是否应由核电集团主导, 也就是说由企业主导的问题。日本这次核事故的发生,日本国内的学者们也提出了同样的问题。

长期以来,日本核电事业的发展由企业主导的性质也是很浓的。这样就出现了一个问题:企业在落实安全保障的问题上,是否会不计成本地开发和使用最好的技术?谁都关心安全,但在对待安全问题的态度上,企业和公众显然是不一样的。

这次日本的核事故发生后,一开始仍然是东京电力方面出面应对。但事态的发展很快证明那是行不通的,于是政府出面把权力接管过来。当然政府也聘请了专家,但据说有些专家长期以来一直就是东京电力的代言人。于是有了解情况的日本学者提出,让这样的人出面来代表公众的利益,我们不信任。

这次福岛核事故发生后,一个叫做"日本科学者会议"的科学家组织很快就站出



来发表声明，指出尽管目前日本政府和东京电力一同成立了事故处理的对策本部，但东京电力方面刻意隐瞒事实的情况并未得到根本改善。

他们要求政府在更广泛的意义上依靠专家（而不是少数企业的代言人），首先需要做的是迅速地、毫无保留地向专家们公开反映事故现状的原始数据。他们要求政府更好地借鉴三里岛事故的经验教训，更加科学地组织好事故处理和居民避难的问题。

他们还要求政府在此次事件结束后，从原子能政策、管理体制等诸多方面对目前原子能开发和利用中的企业主导所带来的核安全问题进行彻底反思。不能只是站在企业的角度去考虑问题，涉及核安全问题，公众立场尤为重要。

核电有优势，但不能大跃进式发展

周明胜（清华大学工程物理系教授）：

我是清华大学工程物理系 86 级的，专业是核燃料循环与材料。因为跟与核相关的几个集团有人才培养方面的合作交流，对核能领域了解得比较多。

从我了解的情况看，目前我国核电建设的快速发展主要是因为能源的需求和节能减排的压力。核电有一个特点，就是高投入高产出，前期建设成本比较高。如果一个 100 万千瓦的核电发电机组要投入 110 亿元左右，那么有一半左右就是用在安全的费用上的。建成发电以后，核电的燃料元件费用只占总收入的 13%到 15%，而煤电达到 50%左右。

现在核电发展较快还与太阳能发电、风电不稳定有关，这两种能源很清洁、很好，但整个社会的用电量对稳定性要求非常高。比如，2009 年甘肃省曾经到清华去探讨合作，以求解决他们风电的稳定性问题。他们现在大力发展风电，但风稳定性很差，时大时小，如何解决电网的稳定性是很重要的问题。

从国家长远来看，我认为核电行业应该稳步发展，不能搞“大跃进”。安全是第一位的，保证安全的情况下才能良性循环，整个社会才能进步。

目前，我国民众的科学素养跟日本比，确实还有明显的差距。我们系两个博士生前些天从日本仙台回来，系主任很重视，专门和他们聊了聊，才知道他们所在的日本大学的教授已经正常搞科研了，基本恢复常态。所以，对民众进行科普，提高科学素养是很有必要的。

人类需要枕着一个“炸弹”睡觉吗

田松（北京师范大学哲学与社会学院副教授）：

关于核电的成本问题，我认为不可少算的一项是核垃圾，其处理的成本，是一个确定的数还是一个不确定的数？有些核垃圾要放很长时间，甚至长达 1 万年。如果要租一块地放核垃圾，放 10 年的租金可以算出来，放 50 年的租金也可以勉强算出来，放 100 年就不好说了，要放 1 万年这是多大的一笔钱。如果把这个考虑进去，核电未必是赚钱的买卖，是得不偿失的。



而且核电的风险性显而易见是很大的。由于操作不当它会产生问题，甚至泄漏。即使操作得很好，运行得很好，遇到天灾也会产生问题。我还有一个假设，即使没有天灾，也操作得当，运行得非常好，运行1000年，那它还有问题。就是我刚才说的垃圾的问题，其垃圾会不断地产出，要永远地放在那儿，这就相当于在地球上放了一个毒瘤。

另外，它要释放热量，就相当于我们在地球上凭空多放了一个太阳，肯定会对我们的生态造成影响。有一个朋友告诉我说他们家乡建的核电站，只是把海水的温度提高了4度。似乎说影响不大，这怎么会没有影响呢？

国内现在运营的核电站是7座，正在建的是11座，筹建的25座。分布在大江南北。这件事让我不可理解，为什么要发展核电，发展核电做什么？最直接的回答是因为我们要用电，要发展。可到底是什么样的动因迫使我们一定要用核电去发电？为什么要冒这么大的风险，枕着一个"炸弹"睡觉，甚至是把这个"炸弹"放在火炉边上烤着睡觉？

从我的专业角度，我是这样考虑这一事态的发生及发展的：我们现在仍然在很多时候保持着对以往的科学共同体的认识，即认为科学共同体是一个知识共同体，它的任务就是生产知识，也常常认为科学共同体是一个道德共同体。它不仅仅生产知识，而且拥有很高尚的情怀，很伟大的道德，它要为人民造福，为人民谋利益。

但是我们忽略了一点，科学共同体在当下这个时代首先是一个利益共同体。它首先要维护自己的生存。所以，假设核电专家关于核电要做一个评估报告，有两种可能性，一种是说这个核电如何必要、如何安全、如何清洁；另一个是论证这个核电如何不安全，如何不清洁，如何有危险，不应该发展核电。这两个报告导致他们自己两种不同的结果，一个是成为整个经济的中心，因为国家大力发展核电，他个人的地位很快大幅度提升，而另外一个报告会导致报告者被边缘化。

如果科学家只是一个普通人，是一个凡人，他会打哪一个报告呢？同样的参数放在面前，他要朝哪个方向建构呢？这是科学知识社会学要研究的问题。这时就要考虑了，所谓发展到底是谁的？真的是国家的发展、民族的发展、人类的发展吗？我认为在这种时候，常常是科学共同体自身的利益在起作用。

核电发展不会停止，只是速度问题

张凭（中国自然辩证法研究会高级工程师）：

我是学核物理的，毕业后搞了二十多年的核反应堆研究设计。

首先，核电是否安全？我可能也有偏见，我认为对微观世界（10的负13次方厘米尺度以下的原子核结构和核能）的认识，是人类物质文明一个很优秀的成果。这落实到经济发展、和平利用上，就是大规模核电站建成。应当说核能源是可靠的经济的能源，它的安全性比起我们一般生活的很多方面的安全性都要高。

大家担心核电站安全性就是因为放射性物质的泄漏。但是，这应该不影响我们发展核电。我认为核能毕竟是人类社会发展的一个不可或缺的能源。



说起来，水电站也是相当不安全的，三峡大坝要是来一个9级地震，那几百米水头，比海啸不知道要厉害多少倍。那为什么不考虑这个呢？现代高楼大厦似乎没有人质疑它的安全性，但它能应对非常的地震或洪水吗？核电站安全设计比水泥大坝和现代高楼的保险系数要大很多。我的意思是，不要用不应该使用的标准去要求和非难“原子能反应堆”这个很精致的现代科学成果；不然，所有的楼房都是不安全的——“9·11”的事故双子座经不起，哪个建筑物都经不起。

大家要有一个认识：半个多世纪以来，人类科学技术的发展造就了现代核科学和核技术，我们要宣传“整个科学共同体是人类的代言人”；不然我们就没有标准，也没有了权威。

第二，福岛事故对日本是坏事，从发展来看，对我们可能还是好事。

国内已经有秦山、大亚湾、田湾核电站在运行，国家目前在批在建的反应堆里有3000多万千瓦，将近4000瓦的核电站可能在未来若干年建成。有十几个省打算建核电站。福岛事故的经验和教训会对我们核电业界有现实的益处，可以让国内的技术人员设计更加细心，考虑问题更全面；可以让国家领导人和相关部门知道，一旦这个事情发生了，该怎么应对。

核电确实有很多优点。虽然现在国家暂停审批核电站，但发展核电这件事是不可阻挡的，只是速度快慢而已。有人说以后不建核电站了，就只搞风能、太阳能，这是不可能的。

这次福岛核电站事故引发我国的抢碘盐风潮很值得总结。从抢购行为看，中国需要提高大众的科学素养。但科学普及是政府的事——这要求各级公务员要比民众有更高的科学素养，要做到“自己不抢盐，并且明白为什么不该抢”，这应该是一个合格公务员科学素养的底线。

还有，媒体在人类遇到灾难时应该做什么，在福岛事故后也应该总结。

（健康报，2011.04.07）



执政者要在众声喧哗中倾听“沉没的声音”

有利益的表达才有相对的利益均衡，有相对的利益均衡才有长久的社会稳定，尽可能多地倾听社会各方面的声音，对于维稳大有好处。以政府之力，维护弱势人群的表达权，使他们的利益能够通过制度化规范化渠道正常表达，这是共建共享的应有之义，是构建和谐社会的关键所在。

在今天的中国，能听到各种声音。“两会”会场中代表、委员纵论国是，报纸杂志上不同思想交流探讨，新闻评论跟帖动辄上千条，近两亿网民随时写下140字微博……条条声轨，汇成合奏，呈现这个时代多元多样的复



杂图景和蓬勃活力。

我们迎来了表达的"黄金时代",但仍有许多声音未被倾听。一方面,有些声音被淹没在强大的声场之中,难以浮出水面;另一方面,也有些声音只是"说也白说",意愿虽表达,问题未解决。这些,都可谓无效表达,有人称之为"沉没的声音"。

无效的表达,不是没有表达,更不是不愿表达。广州市领导公开接访,市民带上铺盖卷、排队3天,就是为了能跟领导"说上话";首位农民工全国人大代表胡小燕公开了自己的手机号,却因每天要接上千个电话、上千条短信而被迫关机。那些为网络关注、被媒体聚焦的热点事件,只是"冰山的一角",海面之下这些体量更大的冰块,才是让冰尖浮出水面的庞大基石,也才是决定社会心态的"潜意识"、"核心层"。

在一定程度上,表达上的弱势群体,也是现实中的弱势群体。在社会层面,他们既缺乏影响公共舆论的资源,又鲜有参与政府决策的渠道,甚至无法得到与自身密切相关的信息,表达和追求自己利益的能力同样薄弱。因此,尽管可能人数不少,他们的声音却很难在社会中听到。

听见与被人听见,本是"社会人"的基本诉求;说话与听人说话,更是现代文明的基本共识。当表达权已成为一项基本的政治权利,重视这些声音,是协调利益关系、理顺社会心态的起点。在一个有着13亿人口、正经历着急剧社会转型的国家,广大群众的声音被聆听、被重视,尤为重要。

大部分沉没的声音背后,都有未被满足的诉求,都有被压抑、待纾解的情绪。儿子车祸致残,云南父亲欲法院"自爆"走上极端维权之路;幼女身患绝症,湖北母亲参与"跪行救女"网络炒作……让舆论哗然的事件,都肇始于被忽视的声音。不可倾诉、不被倾听、不能解决,如果不主动"打捞",太多声音沉没,难免会淤塞社会心态,导致矛盾激化。

发出声音,是主张利益的基础。有利益的表达才有相对的利益均衡,有相对的利益均衡才有长久的社会稳定。事实表明,诸多矛盾冲突事件背后,往往是利益表达机制的缺失。从这个角度看,维权就是维稳,维权才能维稳。尽可能多地倾听社会各方面的声音,兑现社会公众的表达权,对于维稳大有好处。

在众声喧哗中,尽可能打捞那些沉没的声音,是社会管理者应尽之责。以政府之力,维护弱势人群的表达权,使他们的利益能够通过制度化规范化渠道正常表达,这是共建共享的应有之义,是构建和谐社会的关键所在。只有这样,才能让"说话"、"发声"不仅是表达诉求的基本手段,更成为培育健康社会心态的重要环节,成为社会长治久安的坚实基础。

(人民日报,2011.05.26)



六、突发公共事件：敲响应急管理警钟

(三)政府应急管理：全面、高效、科学

中国应急管理体系从创建至今只有短短6年时间，可以说，其诞生与发展甚至是每一步的前进，都与各类灾难或突发公共事件密切相关，其发展并不是以灾难为代价，但确实是在磨砺中成长。



应急管理如何走向科学化

2008年以来，我国连续遭遇了南方冰雪灾害、汶川地震、西南大旱、玉树地震等巨灾的袭击，目前，多个省份又面临特大洪水的威胁，现实生活中各类天灾人祸也不时刺激着人们的眼球。不久前在京举行的2010年应急管理国际研讨会上，国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长马凯指出，由于现代化进程的加快、对资源开发利用的加深、网络通信的普遍运用、人员交往和贸易增多等因素的影响，经济、社会和自然界都已进入一个各类突发事件发生概率更大、破坏力更大、影响力更大的阶段。人类社会面临的公共安全形势，呈现出多灾频发、并发，灾害衍生蔓延等特点。

由此，如何加强国家应急机制建设，完善灾害法律体系、科学做好公共危机风险管理流程与机制设计，突出预防和全过程的科学控制，注重发挥政府、企业、社会组织、公民以及国际合作的作用，共同防范应对突发事件，让应急管理更加走向科学化成为目前众多专家学者关注的焦点和研究重点。本期科技周刊约请了三位专家发表观点，以飨读者。

应对巨灾　需要科学制度安排

应松年(中国政法大学终身教授)

非常规性灾害(巨灾)，指的是具有明显的复杂性特征，以及潜在的次生、衍生危险，破坏性极强，采用常规管理方式难以克服的大型灾害。巨灾在发生、发展和后果上都具有高度的不确定性，这种不确定性传递到其应对方法上，必然要求对灾害的处置具备相当的灵活性与个别性，而这恰恰与法律调整所追求的确定性与普遍性相悖。2008年以来，我国连续遭遇了南方雪灾、汶川地震、西南大旱、玉树地震等巨灾的袭击。这些巨灾的应对实践不断表明，现有灾害法律体系所采取的制度安排，还不能为其应对活动提供必要的组织体制、资源保障和策略选择空间。

因此，面向巨灾应对而设计的法律体系必须具备足够的适应性。增强灾害法的适



应性，其核心目标就是要保证对巨灾的灵活、个别处置能够有效、合法地运行。为此，现行的灾害法律制度必须围绕以下方面加以改革：

第一，设计出确保灾害应对能力最大化的组织体系和指挥机构。应对巨灾的组织体系必须做到：(1)建立起以国家公权力为中心，由企事业单位、基层组织、社会团体、志愿者组成的多元系统，保证灾害爆发后能够在短时间内实现应对能力倍增；(2)在横向关系上，必要时可以打破不同公权力组织之间的权责界限以保证该体系的持续运作；(3)在纵向关系上，构建上下级组织间的联动、互补机制，既能实现自上而下的快速援助，也能实现自下而上的及时补位。

第二，为民间力量参与巨灾应对铺设畅通的渠道。为了切实贯彻防灾减灾工作中的社会动员原则，应当通过法律上的制度设计为民间力量参与巨灾应对提供用武之地。最为重要的举措就是授予某些重要的企事业单位参与巨灾处置的权力。与此同时还应考虑下列制度：(1)灾害救援合同，即通过政府与非政府组织签订行政合同来约定双方在灾害应对中的权利义务和合作分工。(2)官方—民间对话机制，即在政府防灾减灾决策的议事机构和综合协调机构中安排非政府组织的代表参加，在灾害管理部门中设置与非政府组织进行联系沟通的机构或官员。(3)志愿者保险和服务认证制度。从法律上保证志愿者参与灾害救援遭受人身损害之后能够获得补偿，同时满足其精神上的荣誉感。

第三，为救灾资源的保障和筹集作出制度安排。法律的作用至少体现在：(1)法律上具体的、强制性的、以问责制为后盾的规定所产生的威慑力，有助于督促各义务主体落实救灾准备中的资源投入；(2)法律上设计的各种精致工具，有助于以最小的成本负担实现必要的资源准备，如巨灾债券、巨灾期货、巨灾期权和巨灾互换等金融工具，既可实现灾难后果的分散负担，又有助于防灾减灾资金的筹集；(3)法定的灾害应对准备活动，如在全国"防灾减灾日"密集开展的宣传、教育和演练活动，可以在最低限度上保证人们的灾害应对能力。

第四，为巨灾应对中的紧急决策提供足够的权力空间。其中，现场应急决策更是巨灾应对的核心环节。为此，法律既要尽可能为巨灾情景下决策主体、决策程序和决策内容等方面的权变性选择提供必要空间，又要确保其不脱离法治的基本轨道，为此需要设计越权决策、集权决策的条件、效力和追认制度，同时规定豁免决策者法律责任的条件和方式。

第五，制定综合性的防灾减灾法律，为应对新型灾害和复合型灾害提供制度保障。我国当前已经具备了制定综合性防灾减灾立法的条件。此外，国外也有为数众多的立法例可供我们借鉴。美国、日本等受自然灾害影响较重的国家，已经制定了自然灾害管理方面的综合性法律。这些国家的立法实践至少表明，在防灾减灾领域制定一部综合性的基本法，在立法技术上是完全必要和可行的。



五点建议：完善应急管理体制

闪淳昌（国务院参事、国务院应急管理专家组组长）

《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定："国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。"这是我国实行中央统一领导、地方分级负责的管理体制的具体体现。这一体制在有效应对突发事件，保障人民生命财产安全和维护社会安全稳定中发挥了重要作用。

但是，目前我国在应急管理体制建设中也还存在一些问题和不足。如何进一步完善我国的应急管理体制？我提五点建议：

1.进一步明确中央政府和地方政府的应急指挥机构及其职责，赋予相应权力，增强应急指挥的权威性；理顺应急指挥工作的关系；进一步强调属地管理为主的原则；充分发挥专业应急指挥机构的作用。

2.进一步发挥我们的政治优势和组织优势，形成强大的社会动员体系。健全军地、军民和各方面的联动协调制度，健全及时准确的信息发布、舆论引导、舆情分析系统，管理完善的对口支援、社会捐赠、志愿服务等社会动员机制，形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

3.进一步落实行政领导责任制，特别是鼓励各级指挥员在危机处置中要敢于负责，敢于决策，善于用改革的办法，创新的办法应对危机，要在强化问责制的同时，对指挥员在危机处置中的一些决策行为予以"宽恕"。健全基层社会管理体制，妥善处理社会矛盾，维护社会公平正义和社会稳定，使之在应对突发事件中发挥基础性作用。

4.进一步坚持军民合作，发挥好"三支队伍"的作用（即人民解放军、武警、公安部队和预备役民兵；各专业应急救援队伍；企事业单位职工和社区、农村的民众）。坚持专业化与社会化相结合，加强以属地管理为主的应急处置队伍建设，把公安消防队伍建设成各级政府的综合救援队伍，充分依托现有资源，避免重复建设。

5.进一步加强法制建设，坚持依法行政，维护公众的合法权益。制定实用、管用、具有可操作性的事件分级分类的指标体系和信息管理标准，明确紧急状态下中央和地方信息收集、报告、发布的权限、范围和类别，使应对突发事件的工作规范化、制度化、法制化。

公共危机要设计超前管理系统

张小明（国家行政学院应急管理教研部副教授）

公共危机风险管理机制是政府对危机诱因进行监测、诊断、预先控制的一种制度手段和方法，其目的在于防止和矫正危机诱发因素的发生和发展，保证社会系统处于有秩序的安全状态。公共危机风险管理机制设计致力于从根本上防止公共危机风险的形成、爆发，是一种对公共危机进行超前管理的科学系统，是一套层次高、结构复杂、相关性强的网络化运行体系，具有防患于未然的作用。



公共危机风险管理机制设计，要求加强公共危机事前风险管理与评估工作。具体来说，需要注意做好以下三个方面的工作。

首先，定期、持久地开展风险评估与薄弱评估工作，并使之成为政府的常规管理职能。其一，要全面做好危险源的普查工作，比如自然灾害、地质灾害、危险行业、危险场所等；并对这些危险源可能造成的危害进行评估，定期更新灾害安全记录，标识危险源等级，及时告知相关部门，向社会公布。利用高新技术不断提高勘察监测能力，狠抓对重大危险源和重大事故隐患的勘查、评估和监控，注意科学总结，掌握规律，不断提高预测和预报风险的技术水平。其二，要全面做好薄弱评估与监控工作，根据薄弱评估结果，设计出针对危险源的监控办法，包括工作目标、组织结构、工作流程、绩效标准和所需资源等。在全面掌握危险源的基础上，对生产、运输和使用危险品的企业、可能爆发公共危机的企业，以及可能造成群死群伤的公共场所，加强登记管理和监控。其三，要强化政府对于危险行业的管制能力，增加项目审批过程中的安全评估环节，使安全评估成为项目合格的硬性约束。

其次，设定并公开风险信息的标准和等级，加强风险信息评估工作。为及时向社会公众预警风险，就要设定并公开风险信息的标准和等级，达到设定要求的马上自动将信号公布于众，没有到达设定等级的风险继续追踪。如对人们同时感染某种烈性传染病的事件，对威胁人民生命财产安全的灾害、事故、污染等事件，都应当列入公开范畴，及时发布风险信息。

再次，明确政府的危机责任，建立风险共担机制，妥善转移社会风险。其一，要全面清理政府部门之间的职能交叉问题。根据管理对象和管理活动的特征，落实主管单位和主要责任单位，理顺多个部门共同主管同一灾害的职责分工，使各个环节责任清晰。此外，还要落实政府风险管理与评估工作的问责制。其二，要积极培养社会中介力量，发挥行业协会对于公共危机风险管理的监管优势和风险共担机制。其三，要建立企业的风险承担机制。将某些在政府职能范围外，但在企业范围内的公共危机风险管理项目，交由企业承担。政府从原先的统抓统管，转变为监督和指导；通过明确企业的责任，建立起企业承担公共危机风险的机制。其四，要通过保险，转移或降低政府的风险。一是政府可以对某些行业和领域实施强制性保险政策，例如：交通事故意外保险等；二是鼓励发展商业保险，例如：农业保险、工业保险、自然灾害保险、气象灾害保险等新险种。



三峡往事：黄万里求30分钟辩论时间而不可得

三峡工程的负面效应终于被官方承受，国务院会议首次表态，“三峡工



程在发挥巨大综合效益的同时，在移民安稳致富、生态环境保护、地质灾害防治等方面还存在一些急需解决的问题，对长江中下游航运、灌溉、供水等也产生了一定影响。”

如此表态，使得公众重新怀念起黄万里其人其事，在网间引发悼念高潮。黄万里，1911 年生于上海，著名水利专家、民主人士黄炎培之子。早年曾经留学美国，1936 年获水利工程学博士学位，1937 年春学成归国，也被认为是中国首个学习过水文学的水利专家。

今天我们记住黄万里，并非其主导的水利工程，而是因为他对于三门峡工程以及三峡工程的异议。20 世纪 50 年代，在前苏联专家帮助下，中国决定动工黄河三门峡大坝，力图以人力一清黄河。当时水利部召开讨论三门峡水利规划方案之际，参会有 70 多位专家学者。迫于“圣人出，黄河清”的言论环境，唯有黄万里反对三门峡水库，他公开表示：“你们说‘圣人出，黄河清’，我说黄河不能清，‘黄河清’，不是功，而是罪。”期间，他进行了长达 7 天的辩论，无果而终。

最终，三门峡大坝上马，而其后造成的断流、洪灾危险影响无数人生活，几十年并未好转，无一不如黄万里所预期。事后，黄万里曾经多次表示，技术上说明三门峡大坝不该建并不难，可惜众多专家无人敢于坚持。对此，黄万里未能释怀，写了小说《花丛小语》，1957 年发表于《新清华》。

小说直接讽喻三门峡之事，借人物之口直舒胸襟：“文人多无骨，原不足为奇，主要还是因为我国学者的政治性特别强。你看章某原来有他自己的一套治理黄河的意见，等到三门峡计划一出来，他立刻敏捷地放弃己见，大大歌德一番。并且附和着说：‘圣人出而黄河清’，从此下游河治。他竟肯放弃了水流必然趋向挟带一定泥沙的原理，而腼颜地说黄河水真会清的，下游真会一下就治好，以讨好领导的党和政府。试想，这样做，对于人民和政府究竟是有利还是有害？他的动机是爱护政府还是爱护他自己的饭碗？这些人也就是我们的党和政府最喜爱的人才。”

这番言论，被毛泽东批示“这是什么话？”甚至开创了《人民日报》批判右派的文体。黄万里不仅被划为右派，而且下放多年，在政治运动中甚至被诬为“贪污”。直到 20 世纪 80 年代，才重见天日。根据黄万里长子黄观鸿回忆，黄万里在 20 世纪 60 年代曾经有“摘帽”机会。当时，毛泽东曾在新春座谈会上对黄炎培说：“你儿子黄万里的诗词我看过了，写得很好，我很爱看。”据说，当时只要写份检查即可“摘帽”，但是黄万里并不愿意。

黄万里因为不肯写检查，右派帽子一戴很多年，摘帽之后仍不改风骨。20 世纪 80 年代起，他屡屡就三峡工程之事再度挺身而出，预言“三峡高坝若修建，终将被迫炸掉”。也正因此，黄万里建言多达 6 次，屡挫屡上，他说：“我要求中央领导给我 30 分钟的时间，听我汇报就可以把问题讲清楚，可



惜无此机会……

于是，直到黄万里2001年离开人世，仍旧对于三峡工程念兹在兹，所留遗书，也与水利有关，"治江原是国家大事，蓄、拦、疏及挖四策中，各段仍应以堤防'拦'为主。汉口段力求堤固。堤临水面宜打钢板桩，背水面宜以石砌，以策万全。盼注意，注意。万里遗嘱2001年8月8日。"

当然，三峡工程与三门峡不同，目前尚未到盖棺论定时候。学术可以存在异同，但是前提在于出于本心而非政治、权贵压力。当前种种神化黄万里的言论更是另一种荒谬，也违背了他的初衷。但是，作为一名学者，对于自身理念的坚守，体现了"独立之精神，自由之思想"，无论在什么时代，都应该得到应有的尊敬。

世间已无黄万里。讽刺的是，当年之所以批判黄万里，因为他的"不识时务"，为反对三门峡工程以及三峡工程遭遇诸多冷遇；今天，人们之所以记住黄万里，也正是在于他的坚守，然而这位科学家一生良知所追求的意见，仍旧未能抵御时代大潮的无情冲击。

黄万里诗词俱佳，曾写下《梦吟绝笔》：一死明知素志空，九州行水失斯翁。但教莫绝广陵散，枉费当年劳苦工。其孤独姿态跃然纸上，有如鲁迅所谓的"战士"："我不过一个影，要别你而沉没在黑暗里了。然而黑暗又会吞并我，然而光明又会使我消失。"

行文到此，不得不掩卷反思。种种重大公共政策，其效应往往难以在短期之内展现，但是却直接影响了几代人的生活，不可不慎。马寅初之于人口论的"异议"如今已成为常识，而当时却丝毫不见容于世。我们感谢马寅初、黄万里之辈的坚守，然而如果把13亿人的未来，押宝于这些不世出的孤独斗士的成功，那么民族希望何其渺渺；再坚韧的脊梁如黄万里，一己之力也撑不起如许之大的国民期待。

公共政策最大风险或许就在于信息不透明，当黄万里等人远去之后，我们是否应该反思尽力回归公共政策的本义，也就是"公共"的题中之意，拓展公共空间，包容异见，如是，才有可能延展出更多类似黄万里式的人物。

（本文有删节）

（三文.中国经营报，2011.06.09）

七、反腐：警人警心，醒时醒世

（一）反腐举措创新

在新世纪新阶段，我国的反腐倡廉建设进入了一个多发易发与标本监治、逐步加大治本力度的相持时期。按照中央的要求，全面把握反腐倡廉的阶段性特征，有助于不断提高反腐倡廉建设科学水平，切实维护政令畅通，切实维护人民群众根本利益，切实维护社会公平正义，为中国特色社会事业发展提供强有力的保证。



2010年:腐败与反腐败的较量

多名省部级高官落马

2010年的腐败延续了自2006年以来的三大特点

首先是落马官员的级别高。2010年落马或被判刑的官员中,省部级官员就有多人,比如内蒙古自治区政府副主席刘卓志,中国核工业集团公司原总经理康日新,天津市委原常委皮黔生,贵州省政协原主席黄瑶,全国人大常委会预算工作委员会主任朱志刚,最高人民法院副院长黄松有等。

其次,落马或被判刑的省部级高官的贪腐金额巨大,都在500万元以上,有的甚至达到了千万元以上。如广东省政协主席陈绍基收受他人给予的财物就达人民币2959.5万余元。

第三,群蛀现象依然严重。如原广东省中山市市长李启红因涉嫌股票内幕交易而落马一案牵涉十多人,其中5人来自李启红家族,包括李启红夫妇,李的弟弟、弟媳和妹妹。

"官荫二代"现象频现

2010年的腐败又具有四大新特点

一是针对性很强的腐败新形式,如"期权兑现"方式呈现。所谓"期权兑现"是指在受贿者被处罚后行贿者对已不再是官员的该落马贪官给予巨额补偿费,为之补偿受贿遭到的惩罚(刑期),这种所谓的"精神补偿费"具有很强的效仿性,它的出现助长了贪官受贿的勇气。

二是"官荫二代"现象频现。近年来,我国官场的裙带关系、近亲繁殖现象相当严重,从国家机关、各级政府部门,到高校、企事业单位,父子、夫妻、连襟等亲属分居上下级或同级领导岗位的现象比比皆是。



“官二代”也被称为“权贵二代”,它的出现是近年来权力腐败现象的派生品。在一些地方,官员子弟飞扬跋扈,“我爸是李刚”事件是其中的典型。这种早在20世纪80年代就已被视为封建残余而反复批判过的特权观念,本质上是一种反人权的等级制,它不仅与现代宪法精神背道而驰,而且也是对社会主义国家本质的一种背离。

三是由渎职侵权激化社会矛盾的行为时有出现。2010年1月14日,四川省内江市车祸受害者张厚明被医生诊断已死亡,却在送殡仪馆后发现还活着,经两小时抢救后才不治身亡。这起离奇的“死而复活”事故引发了特警与死者家属抢尸的冲突。

四是干部队伍精神建设问题凸显。2010年,烧香拜佛、看风水现象在一些地方盛行。如市长在城隍庙烧香,祭拜海瑞,副市长求无腐败分子。这虽然不属腐败现象,但反映出当地官员队伍的精神面貌。

反腐规定在完善

随着腐败现象的日趋复杂,2010年的反腐败也有很大的进展。

首先,中央进一步完善了个人汇报制度,以领导干部报告个人有关事项的规定来弥补对官员领导干部收入申报规定方面的不足。在1994年全国人大将《财产申报法》正式列入立法规划后,1995年和2006年,相关部门又制定并颁布了两个相关的规定,分别是中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》以及《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》。这两个规定,都是针对干部报告个人事项,以重要的党内法规形式颁布实施的。

其次,2010年7月11日,新华社全文刊发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,其中有些新提法,如第12条规定,组织(人事)部门在干部监督工作和干部选拔任用工作中,可以查阅有关领导干部报告个人有关事项的材料;第17条规定:领导干部如果不如实申报,最严重者可以予以免职。

我国目前还没有真正意义上的官员财产申报制度,而只有干部收入申报制度。2010年的《规定》中要求领导干部应当报告的内容包括“本人婚姻变化和配偶、子女移居国(境)外、从业等事项”和“收入、房产、投资等事项”两大类,共14小类。其中,关于房产和投资的部分是此前没有涉及的。

第三,2010年12月29日,国务院新闻办公室发表反腐领域的首部白皮书《中国反腐败和廉政建设》,全面、系统地介绍了反腐败和廉政建设基本情况,强调中国共产党和中国政府始终以坚决的态度反对腐败,加强廉政建设,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,建立健全惩治和预防腐败体系,走出了一条适合中国国情、具有中国特色的反腐倡廉道路。

第四,加大对行贿者的惩罚力度。2010年5月18日,国美电器前董事局主席黄光裕因犯非法经营罪、内幕交易罪、单位行贿罪,被北京市第二中级人民法院判处有期徒刑14年,罚金6亿元,没收财产两亿元。这是近年来我国一系列腐败大案要案中,首次对行贿人课以重刑。这充分表明有关部门严惩行贿人的决心和力度。



第五，2010年，中央针对干部选拔任用相关事宜已先后出台了多项措施，它们相互配套衔接，共同构成了事前要报告、事后要评议、离任要检查、违规失责要追究的干部选拔任用监督体系。

第六，《反腐败法》的立法被重新提出，2010年年初有全国人大代表韩德云律师在全国两会上提出立法议案，2010年年底有学者在廉政会议上提出具体内容，包括公务人员接受礼品范围及其最高限额的规定（建议将接受礼品的最高限额规定为300元人民币，约50美金）、公务人员从事第二职业及离职后的行为限定、亲属回避制度、公务人员财产申报制度的规定，以及对专门行使或兼有廉政职权的反腐组织和领导机关作出明确的规定。

第七，举报人保护制度被系统设计，专家提出该制度应具体包括三项制度：举报过程明示和结果反馈制度；举报人紧急避险电话制度和紧急避难场所制度，举报人损失补偿和奖励制度。

重庆依法打黑经验推向全国

第八，中央政法委将重庆依法打黑经验推向全国。从实践来看，黑社会势力与官员腐败行为是密切联系在一起的。从本质上来说，黑社会势力为官员腐败行为的生存和发展提供了社会基础和条件，而官员腐败行为则为黑社会势力的生存和发展提供了权力支持。所以，黑社会势力与官员腐败行为二者是紧密联系在一起的，依法打黑的过程实际是反腐败和廉政建设的过程。

重庆打黑最为重要的一条经验，就是重庆市有关领导的决心和整个班子团结一致的战斗精神，首先打掉很多被视为“保护伞”的官员，并且充分发动了广大人民群众和广大干部。这表明，当一个地方打黑除恶工作进展困难的时候，“空降”专家的做法(如从外地调派来王立军任重庆市公安局长)非常重要，能发挥巨大的作用。

此外，在整个打黑过程中始终遵照法律程序进行也是一条重要经验。重庆打黑绝不是以人治方式进行的，而是依法打黑，注重程序，严格按照法律办事，这在后期审判活动中表现得尤为突出。

第九，2010年5月18日，最高人民检察院、公安部公布的《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》，提出了“非国家工作人员受贿达到5000元将被立案追诉”的标准。新版立案追诉标准传递出的反腐信号主要集中在三点：非国家工作人员受贿达到5000元将被立案追诉；低价出售国有资产损失达30万元以上将被立案追诉；为亲友非法牟利将被立案追诉。近年来，腐败现象出现向基层蔓延的趋势，这一规定对于打击基层腐败，针对国企改制过程中国有资产的大量流失，制止为亲友非法牟利的行为具有积极的作用。

第十，各地纷纷探索反腐和廉政文化建设制度创新的举措。如“网络述职述廉”的湛江模式、“制度+科技”的上海模式、将教育融入日常生活的桂林“清风模式”、以弘扬正气和传统文化为特点的“重庆唱红打黑”模式、“廉政三字经读唱”的内蒙古模式等。



这些模式在加强本地反腐败和廉政文化建设之时，也给各地提供了可以借鉴的宝贵经验。

2010 年腐败与反腐败的较量，再次体现了反腐败工作的长期性、复杂性和艰巨性。我们坚信，只要坚持不懈的努力，最后的胜利一定属于人民。

（此文经摘编，标题为编者制作。）

（林喆.中国青年报，2011.01.03）



相关链接 2010 年十大反腐新闻

定调：中央纪委五次全会召开

2010 年 1 月，中共十七届中央纪委五次全会在京召开。会议强调，抓紧解决反腐倡廉建设中人们群众反映强烈的突出问题，拓宽群众参与反腐倡廉工作渠道，加强反腐倡廉网络信息的收集、研判和处置。要求坚决查处违纪违法案件，严厉惩处腐败分子和整治消极腐败现象，完善举报人和证人保护制度。

中共中央总书记胡锦涛在会上发表了讲话，要求重点抓好反腐倡廉制度建设，保证反腐倡廉制度行得通、管得住、用得好。制度的效用取决于制度执行力。这高屋建瓴地道出了当前反腐倡廉工作的关键，也拉开了反腐倡廉制度年的大幕。

集大成者：《廉政准则》出台

2010 年 1 月 18 日，中共中央印发了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》。

这是规范党员领导干部廉洁从政行为的首部基础性大法，是继 1980 年《关于党内政治生活的若干准则》后，30 年来我党出台的第二个准则，亦是这些年来各项反腐制度举措的“集大成者”。

其中 8 大“禁止”和 52 个“不准”，几乎涵盖了行政权力使用中极易滋生腐败的各个领域。因此，《廉政准则》可被喻为党员领导干部廉洁从政的一把标尺。学习和贯彻《廉政准则》亦成为 2010 年全国各地反腐倡廉工作浓墨重彩的一笔。

强管：加强对领导干部的个人事项管理

2010 年 7 月《关于领导干部报告个人有关事项的规定》出台，要求县处级副职以上干部报告收入、婚姻、住房和投资情况。这是第 3 次对个人报告制度进行完善和创新。这次《规定》成功地进行了制度整合，更将党内党外人士都纳入其内，使程序更加完整严密；在实践操作重报告更重运用，加大



了责任追究力度。使我国财产申报制度向上攀升了一个重要节点。

随后中央出台的《关于对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的暂行规定》,则是剑指"裸官"的一项重要制度。与之前的官员个人有关事项报告制度结合在一起,形成了对领导干部管理尤其是针对"裸官"的组合拳,进一步扎紧了防腐的篱笆。

法治:首修行政监察法

2010年6月,全国人大15次会议通过修改《中华人民共和国行政监察法》的决定。这是行政监察法在实施了十几年后,首次迎来修改,从明确行政监察对象和方式,完善行政监察程序,以及监察机关职责等方面,为加大行政监察力度而铺设了法治轨道。在这个轨道上,惩治腐败只是最低要求,有效纠正法律法规和国家政策执行中的"梗阻"现象,促进政府的高效、廉洁,才是最终立法目的。

修改后的行政监察法在强调"监察工作应当依靠群众"的同时,加大了对举报人合法权益的保护力度,特意增加了相应条款。这为举报撑起了"保护伞"。

互动:网络监督渐成大势

目前,网络监督越来越有热度。在当前公众最愿意用什么渠道参与反腐的调查中,排在首位的就是"网络曝光"(占75.5%)。中国社科院发布的《社会蓝皮书》指出,过去一年影响力较大的社会热点事件,有30%是由网络率先公开爆料而引发公众关注。国家也越来越重视网络对于监督官员群体的重大作用。9月份人民网推出"直通中南海——中央领导人和中央机构留言板",突出互动性,旨在让广大网友对中央领导人倾诉心声,提出意见建议。在互联网时代,这个与政府良性沟通的平台拥有极其重大的现实价值。

重教:第一批全国廉政教育基地正式命名

2010年1月4日,中央纪委等6部门联合下发了《关于加强廉政文化建设的意见》。中央纪委、监察部于5月命名了第一批全国廉政教育基地,50个主题鲜明、特色突出、社会知名度高、在全国具有较大影响的廉政教育基地入选。四川省有邓小平故里廉政教育基地、朱德故里廉政教育基地入选。

廉政基地要立足于"用",要发挥它的廉政教育作用,而不是"看"和"摆"。而现实中,一些地方不惜重金打造各式各样的所谓廉政文化景观,注重的是外在的、形式上的东西,缺乏廉政内涵。

廉政教育基地,只是廉政文化建设的一个方面,切不可过分迷信或夸大基地的作用和功效,更不能只注重花样翻新,而不注重实际效果。

兴学:中国纪检监察学院成立

中国纪检监察学院于2010年10月11日在京挂牌。这所由中央纪委



监察部主办的学院，不仅是中国第一，也是世界第一。它被称为“反腐党校”。

中国纪检监察学院的诞生，连同今年国内开启的首个反贪硕士班，都可以看做是近年来党内“以学兴政”之风持续升温的新表现。中国纪检监察学院并未加上“干部学院”的定语，正是包含了普通高校的学科功能之意，以期能提供反腐工作的重要人才和智力支持。同时，我国执政党若能形成中国特色的行之有效的内部监督，也是对西方奉行的反腐模式一个回应。

重拳：国企反腐风暴

近年来，国企高管的腐败案件频发，监管的力度与深度都在加大，相关文件频出：2010 年 6 月出台的“三重一大”决策制度着重规范国企的决策行为；12 月印发的国企领导人员经济责任审计规定，从审计的角度加强对国企决策层的约束与监督。

国企，拥有政治与经济双重身份。一方面，自上而下的公权力对国有企业起着决定性作用，并以此获得民营企业无法企及的超额垄断利益。另一方面，国有企业具有市场经济主体的属性，社会责任与公益目的日益弱化。可以说，国企腐败源自这双重制度环境下的定位缺失而引发的权力真空。

公开：白庙乡晒账本一“裸”惊天下

2010 年 3 月，四川省巴中市巴州区白庙乡的政府网站公示了该年 1 月份公务开支明细表。在这份明细表中，最大一笔开支是中秋月饼慰问费 4120 元，最小一笔是矿泉水费 24 元。乡党委书记、乡长等所有公务员的工资单也都晒了出来。如此细致透明，被称为“政府全裸第一例”。

而白庙乡此次极具突破性的举动，引发了社会关于能否推广的话题大讨论。晒账本也给实验地白庙乡政府带来了压力。据报道，目前能够做到上网“全裸”公示的，也依然仅有白庙乡一家。甚至白庙乡领导自己也面临艰难抉择——是该将“裸晒”进行到底，还是见好就收？

定谳：11 名省部级高官落入法网

2009 年，先后有 16 名省部级干部落马，在 2010 年里则有 11 名省部级高官被判刑，这是以法律之名作出了结论。这 11 人涉案金额皆在 500 万元以上，有的达至千万元，并都为 20 世纪 40 年代、50 年代生人，其中以 50 年代生人居多，多数为本科以上学历，其中，半数都是研究生学历。中共中央党校教授林喆认为，涉案钱财多半来自收受的项目回扣，显示了监督制度仍亟待健全。

（叶茂.廉政瞭望，2011.01.06）



中央高调反腐　措施非常具体

“坚决反对腐败、严厉惩治腐败分子，以党风廉政建设和反腐败斗争的实际成效取信于民。”2011年1月10日，中共中央总书记胡锦涛在十七届中央纪委六次全体会议上发表讲话时强调。

与胡锦涛“取信于民”的表述相对应，国务院总理温家宝近两年在多个不同场合表示，“国之命，在人心”。而就在前不久，温家宝发表了关于反腐这一“人心工程”广受瞩目的一次讲话。

“我们必须清醒地看到，目前反腐倡廉工作与人民群众的期望还有较大差距。腐败现象在一些领域仍呈易发多发之势，一些案件触目惊心，影响极为恶劣；贪污腐化、形式主义、奢侈浪费的问题屡禁不止。”这一“给力”表述，出自3月25日国务院召开的第四次廉政工作会议上。

在这次讲话中，温家宝直接对包括政府招投标、三公消费、领导干部个人事项报告制度、财政预算决算公开等多个方面做出论述，其涵盖面之广，表述之犀利十分罕见。

对这一讲话，一向对中国国内问题关注不多的印度著名新闻网站雷迪夫网站也给予报道。新加坡《联合早报》更称，这次讲话是“近年来中共高层在评价反腐工作上最严厉且最坦率的讲话之一”。

反腐提至空前高度

2月中旬，元宵节未到，便传来震惊舆论的消息：铁道部部长、党组书记刘志军因涉嫌严重违纪，中央决定免去其党组书记职务。正部级高官落马，成为今年反腐工作的开端。

随后，温家宝的两次讲话，为刘志军案做了注脚：“两会”前夕的2月27日，温家宝在与网民交流时强调：“今年政府反腐倡廉将把查处主要领导侵权渎职、贪污腐败



作为第一位的任务。"3 月 14 日,"两会"即将落幕,温家宝在中外记者会上指出:"当前,我以为最大的危险在于腐败。"

《澳门日报》注意到温家宝连续的表态,并认为这是中央将反腐提至空前高度的信号。就在 3 月 25 日国务院召开廉政工作会议前后,中央的动作更为密集。

3 月 22 日,中央纪委发布了《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》,对违反《廉政准则》规定的 8 个方面 52 项禁止性规定如何适用《中国共产党纪律处分条例》予以明确;对于需要采取组织处理等措施的违纪行为,规定了相应的处理方式。

3 月 28 日中央政治局召开会议,首次部署加强市、地、州、盟党政正职干部管理工作,其中的重要任务便是:"要加强管理和监督,促进秉公用权、廉洁从政,加强对贯彻民主集中制情况的监督,严格选人用人行为,落实和完善巡视、经济审计、报告个人有关事项、述职述廉等监督制度。"

同一天,中组部部长李源潮在中央党校《学习时报》发表文章指出,从今年开始,中国省市县乡四级领导班子将自下而上集中进行换届,这将涉及十几万领导干部的进退留转。领导干部要过好进退留转这道关,"尤其是不能碰跑官要官、拉票贿选的高压线。"

廉政会议"全面升级"

2008 年 3 月 25 日,国务院召开新一届政府第一次廉政工作会议时,温家宝强调:必须清醒地看到,当前政府廉政建设还存在不少问题,违法违纪案件在一些领域和部门呈易发多发态势,少数领导干部腐败案件涉案金额巨大,社会影响恶劣,一些方面损害群众利益的问题仍然突出,反腐倡廉的任务十分艰巨。

2009 年的廉政工作会议,温家宝针对反腐工作的形势指出:当前一些领域腐败现象仍然易发多发,一些损害群众利益的问题仍然突出,一些领导干部作风漂浮,严重影响政府形象和干群关系。

2010 年的第三次国务院廉政工作会议上,温家宝指出:一些领域腐败现象仍然易发多发,执法不公、行政不作为乱作为等问题比较突出,形式主义、官僚主义严重。

2011 年,温家宝讲话所使用的词汇几乎"全面升级"。他首次在国务院廉政工作会议上提到,反腐倡廉工作与人民群众的期望还有"较大差距";对一些腐败案件的评价,从 3 年前的"影响恶劣"变为"影响极为恶劣",并称一些案件"触目惊心";对贪污腐化、形式主义、奢侈浪费的问题,他的评价不再是严重与否,而称"屡禁不止"。

四次国务院廉政会议的具体部署亦有巨大变化。在首次廉政会议中,温家宝提到包括健全科学民主决策制度、规范重要领域权力运行制度、完善行政执法管理制度、健全政务公开制度、加快实行以行政首长为重点的行政问责和绩效管理制度等五个方面。

2009 年,由于受到国际金融危机的影响,保民生成为各项工作的主线。在反腐工



作部署中，温家宝强调四个方面：正确履行政府职能，创造良好发展环境；落实改善民生政策措施，有效维护群众利益；强化对行政权力的制约监督，确保权力不被滥用；政府要带头勤俭节约，确保资金用到最急需的地方。

2010年，廉政工作的部署出现了较为明显的变化。这其中，会议不仅指出要加强行政程序的制度建设；加强政风建设；加强领导干部廉洁自律、坚决查办违纪违法案件等规定，还对此做出了一些较为具体的规定，如强化政府投资项目和公共资金监管；完善财政预算制度，推进预算公开透明；加强国有企业和国有金融机构反腐倡廉建设。

2011年的会议，不仅在总体部署上涵盖了治理领导干部以权谋私和渎职侵权问题、加强领导干部廉洁自律、遏制奢侈浪费和形式主义三个方面。而且这三方面又被进一步细化，除了在前一年被强调的财政预算、国企反腐等内容，还包括政府招投标、土地和房屋征收、干部收送礼金、减少三公消费、减少会议文件等具体措施。

清华大学廉政与治理研究中心主任任建明认为，温家宝讲话目的在于促使一些易发腐败或已成为激起公愤焦点的领域切实采取措施。

具体措施能否生效

多位接受《望东方周刊》记者采访的专家认为，此次温家宝讲话的一大亮点在于，反腐措施非常具体。

这其中，颇为引人注目的有：在控制公款吃喝方面指出，外事接待也要执行标准，控制规模，举办国宴要坚持“三菜一汤”；在控制公车消费方面，指出抓紧研究推进中央国家机关公车管理使用改革，2011年要拿出改革方案，在一些部门试行；在控制会议方面指出，未经批准，不得以政府或部门名义和使用财政资金举办各类论坛、研讨会；经批准举办的，要纳入财政预算，接受财政监督；在控制发布文件方面指出，凡是不涉密的文件，都要通过政府门户网站公开发布，不再另行发文。

曾在国家某部委工作过的一位著名媒体人曾经撰文提及一件往事：在改革开放之初，接待上司的奢靡之风起，严重影响了官员的整体形象，有关部门做出过规定，因公接待只允许“四菜一汤”。结果呢？上有政策，下有对策，有些地方接待上司的“四菜一汤”，每个菜是个套装的大盆，里面有好几道小碗。

现任昆明市委书记仇和在江苏省宿迁市任职时曾出反腐新招，要求宿迁市内，官员红白喜事办酒席不能超过5桌，普通百姓不能超过8桌。宿迁市酒席限桌的规定一出来，网上就有人说，我20人一桌或者30人一桌行不行？

根本在于改革制度和体制

事实上，对此问题，温家宝也早就给出答案。

在2008年的首次廉政工作会议上，温家宝强调，权力过于集中而又得不到有效监督，是各种腐败现象产生蔓延的重要原因。必须把加强监督制约权力的制度建设摆



在突出位置。这是从源头上防治腐败的重要保证。

2011 年的会议上，温家宝继续强调“权力过于集中”，与此同时，他更进一步给出解决问题的途径：根本在于推进经济体制改革和政治体制改革。

这与 2010 年他接受美国有线新闻网络(CNN)专访时的说法一脉相承：当前，我以为最大的危险在于腐败。而要消除腐败的土壤还在于改革制度和体制。我深知“国之命，在人心”。消除人民的怨气，实现人民的愿望就必须创造条件，让人民批评和监督政府。

2011 年的廉政会议上，温家宝指出“要完善民主程序，没有程序的民主就没有实质的民主”，“政府的工作必须接受人民的监督，这是一条重要的政治原则。”

近几年来，温家宝一直通过为预算公开和官员财产公示呐喊来推进民主监督的制度保障。

2009 年，温家宝首次与海内外网民进行在线交流时，确认将推出官员财产公示。当时他指出，建立官员财产申报制度是正确的，这是反腐败的一项重大举措。中国要实行政务公开，也要对官员的财产收入实行公开。

在 2011 年与网友交流反腐问题时，除了官员财产公示，温家宝又加了一点：“今后政府做什么？花多少钱？取得什么成果？都要向人民公开。人民可以进行监督、提出意见。只有人民监督政府，政府才不至于腐败。我们还要加大政府人员廉洁自律的措施。”

舆论注意到，此次廉政会议对预算公开的要求有不小突破：财政部门要尽快研究提出实施各类预算、决算公开的时间表，2011 年就要部署相关工作，首先要将各级政府“三公”支出的预算和决算向社会公开。

(芦垚.瞭望东方周刊,2011.04.18)



七、反腐：警人警心，醒时醒世

(二)腐败案例聚焦

2010年，腐败与反腐败的较量再掀高潮，一系列重大反腐案件被逐一披露，人们在振奋之余同样感到震惊——在落马官员人数增多以及腐败落势化等新现象出现之时，反腐制度创新虽然在不断发力，但2010年腐败案件为何屡创“之最”？



专家谈土地腐败案高发:该领域权力过分集中

房地产成腐败重灾区
涉案金额较高、影响较大,利益关系错综复杂

记者:有人说,涉"土"腐败推高房价。从全国层面看,当前涉"土"腐败现状如何?

姚丽(中国土地勘测规划院地政研究中心主任经济师):从区域上看,农村地区主要发生在土地征迁和出让中,涉及少数县(区)、乡(镇)基层政府截留、挪用征地补偿款,一些乡(镇)、村级干部利用职权套取、虚列、伪造侵吞征地补偿安置资金等腐败问题。

而城市主要发生在土地改变性质、土地出让等方面,涉及市、县(区)两级的少数干部利用职务之便,与开发商形成利益同盟,共同谋取私利。从涉案情况看,经营性用地项目高于划拨类用地项目;在经营性用地项目中,房地产等商业用地项目又高于工业用地项目。明显可以看出,房地产等商业用地项目正成为涉"土"腐败侵害的重点领域。

记者:涉案金额、人数似乎也有逐年攀升的迹象?

姚丽:对。一是涉案行受贿方式从当初收土特产和礼金演变成收受巨额资金;二是近年来涉案多是用地规模大、价值高,造成项目标的经济数额巨大,腐败发案额度也高,造成经济损失十分惊人。

同时,涉案人员关系明显具有连带性。涉案人员多是政府部门官员,关系多为上下级、同事或朋友,彼此结成利益共盟,利益关系错综复杂,案件有时交叉、有时联合,形成串案、窝案。

记者:相比其他部门的腐败案件,国土部门涉案情况的特点在哪里?

姚丽:"高危性"和"高发性"。

由于"用地准入"的管理特征,一些用地管理的业务主力容易成为被腐蚀的对象,往往在强大攻势和巨大利益诱使下成了"重灾区"。从业务领域上看,主要集中发生在



划拨用地转为有偿出让用地、企业改制和破产后的土地处置、土地招拍挂等环节滥用职权、暗箱操作和贿赂犯罪。

同时不难看出，当前涉“土”腐败涉及面广，具有很强的危害性，农村征地出让中的腐败案件，直接侵害的是农民群众的切身利益，影响到农村的社会稳定；而城市地区一些涉“土”腐败案件，用地一旦发生难以恢复原状，对城市发展和人民生活将产生长期或者永久无法改变的影响。

土地领域权力过分集中
一些地方政府过于强势，采取不正当行为干预土地出让

记者：既然“高危性”、“高发性”已成共识，为何在一些地方涉“土”腐败还是堵不住？

姚丽：这需要从体制、机制上找原因。

很重要的一点是土地领域权力设置过分集中，缺少强有力的制度执行和监管，行政行为没有做到全程阳光，特别是对重点环节和重点部位的权力运行制衡和纠错制度不健全。

另外，在基层农村，由于管理力量薄弱，监督方面存在诸多漏洞。农村地区征地出让工作涉及面具有区域性和分散性的特点，多是由乡(镇)、村抽调人员组成工作小组或者设立临时性机构——“拆迁办”，机构简单人员少，容易导致监督缺位、无人纠错的局面。一些基层人员文化程度不高，法律意识不强，罪与非罪概念不清，容易诱发职务犯罪。加之一些地方村务公开制度流于形式，财务管理混乱，给行为人轻易作案留下了空间。

记者：我们注意到，很多涉“土”案件都与地方政府出让土地有关。

姚丽：的确如此，不少地方财政对土地出让收益的依存度过高。

对于地方政府而言，城市土地是重要的经济资源，为了掌控这一重要的经济资源，一些地方政府过于强势，往往采取不正当行为干预土地管理事务，干预土地出让，地方国土部门势单力薄，无法对地方政府开展有效的制衡。

省级以下国土系统受体制制约，受制于地方政府，无法对一些地方政府领导干部的不合理用地决策进行有效抵制。

破除地方财政“卖地依赖”
健全国土资源管理体制，使其独立、正确行使监管职能

记者：近年来，查处涉“土”腐败案件的力度逐年提高，我们出台了哪些好的应对措施？

姚丽：主要是着力于完善体制和健全制度。近年来，国土资源管理系统根据国家反腐败总体要求和自身建设需要，在建立健全集教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系方面做了大量的工作。



以行政体制为突破口，改革省以下国土资源行政体制，配备基层国土所力量；在提高素质和强化监督方面，针对系统全员开展具有国土资源管理特色的财产申报制度，在重点环节和重点部位规范权力运行与监管。

在健全制度方面，2002 年以来规范土地出让，大力推进经营性用地出让的招拍挂制度，工业用地实行出让最低价标准，改进农用地转用和土地征收的审批方式、改革征地程序、完善涉及建设用地招投标和公示制度。

在依法行政方面，建立各级政务大厅，公开业务流程和政务、土地市场信息，完善土地市场阳光交易平台建设，构建“批、供、用、补、查”综合管理平台。应当说成效是相当显著的，有效地防范了腐败的发生。

记者：进一步提高防治效果，您还有哪些建议？

姚丽：防治要从源头做起，解决国土资源管理体制与机制存在的薄弱问题。首先，需要解决地方财政对城市土地的过度依赖问题；第二，需要解决地方政府强势掌握城市土地，不正当干预用地问题；第三，需要继续强化土地用途管制与出让监管；第四，需要逐步健全国土资源管理体制，使其独立并正确行使土地行政管理与监督职能；第五，需要解决基层国土管理力量薄弱问题。

在继续完善监督检查制度，加强执行与监督，堵塞各种漏洞的基础上，还要同时规范国土系统公职人员的操守，特别对重点环节和重点部位权力运行的规范，对财产非法增加要建立有效监管制度。

记者：我听说不少地方的国土部门在反腐上也有些好的实践。

姚丽：有不少好做法值得借鉴。一些城市正在开展的集中交易、阳光行政和集体决策等经验就应当大力推广。要进一步完善土地市场体系，健全公平、公正的交易规制，构建阳光交易平台。

不少地方对农村地区土地征迁中腐败治理经验也给我们提供了新路。阳光征迁，村务公开制度是农村基层组织有效的监督制度，征迁过程和结果公开并充分体现村民的集体意志，防止搞暗箱操作，个人说了算，坚决制止和打击乡(镇)、村干部在征迁出让土地中违法乱纪行为。

还要看到，反腐败工作具有艰巨性、长期性，加大法制的教育和宣传力度，警示警醒公职人员打消贪念，告诫广大用地者采取正当方式，合理取得用地。

(人民日报，2010.01.14)



非公经济组织反腐"探路"

"在过去12年里，共有1882位企业家登上'胡润百富榜'，其中'问题富豪'有24人，18位如今仍在狱中。"这是胡润在刚刚撰写完成的《2010中国富豪特别报告》上的统计数字。

现在狱中的18名上榜富豪，包括南德集团创始人牟其中、德隆国际创始人唐万新、国美电器创始人黄光裕等人；已出狱的有新恒德置业创始人郁国祥和创维集团创始人黄宏生等2人；光明集团创始人冯永明、新华人寿创始人关国亮、达德投资创始人颜立燕、新富集团创始人王福生等4人尚未宣判。

在这24位"问题富豪"中，民营企业家占相当比例。报告显示，行贿是上榜富豪入狱的最主要原因，其次是资本市场相关问题、诈骗和挪用资金等。

"近年来，腐败从掌管传统经济资源分配的权力部门，逐渐向非公有制经济组织蔓延。"中国政法大学商学院经济学研究所副所长陈明生副教授接受《瞭望》新闻周刊采访时说，"目前，非公有制经济组织还缺乏制度化的反腐体系，以至有愈演愈烈之势。"

"从所有制的角度来看，中国经济可分为公有制经济和非公有制经济。"陈明生介绍，"公有制经济包括国有经济、集体经济，以及混合经济中的国有成分和集体成分；非公有制经济包括个体经济、私营经济、外商投资经济、港澳台投资经济以及混合经济中的非国有成分和非集体成分。"

"非公有制经济的组织形式复杂多样，有个体工商户、业主企业、合伙企业、公司、集团、商行、代理商、研究机构、投资基金，等等。"陈明生说。

随着非公有制经济组织的迅猛发展，如何在其内部预防和打击腐败，已成了中国反腐部门一个棘手而全新的课题。

反腐盲区凸显

2011年1月26日，海南省第二中级人民法院以受贿罪和巨额财产来源不明罪，



判处海南省东方市原市长谭灯耀有期徒刑 18 年。

在谭灯耀的背后，曝出的是东方市一起土地腐败大案——有些私企老板绕开征地程序，低价"私占"集体土地，又通过收买政府官员，高价倒卖给政府变身"国有"，从中获取巨额利益。案发后，一共牵出了包括原市长谭灯耀、原市委副书记和土地、建设、城投等部门负责人在内的 25 名官员。

"近年来，因非公有制经济组织涉案的官员腐败案日益增多。"北京市检察院一位检察官告诉本刊记者，"为达到某种目的，有些非公有制经济组织对官员大肆贿赂，或提供女色诱惑等，成为官员腐败的催化剂。"

从以往披露的案件来看，一些官员落马与此密切相关。比如原贵州省委书记、省人大常委会主任刘方仁，原云南省委副书记、省长李嘉廷，原河北省委书记、省人大常委会主任程维高，原国土资源部部长田凤山，原贵州省副省长刘长贵，原辽宁省高级人民法院院长田凤岐，等等。

"非公有制经济组织的腐败，大体可分为两类：一是非公有制经济组织负责人的腐败行为，比如贿赂、欺诈等，这种腐败直接损害的是社会经济秩序和社会管理秩序；二是非公有制经济组织内部其他人员的腐败行为，比如拿回扣、贪污等，直接损害的是经济组织和投资者的利益。"陈明生说。

多位受访专家认为，非公有制经济组织腐败的原因极其复杂。"多数非公有制经济最初从社会夹缝里生长起来。"南开大学博士生导师齐善鸿教授接受本刊记者采访时认为，"与其他经济相比，政府对其有关资格的认定、注册资本的方式等诸多环节实行更多的'前置'审批，导致其在办理一些行政事务时手续杂、关卡多、效率低、费时长，使其常处于不公平的竞争环境中。"

"在这种情况下，非公有制经济组织通过不正当方式贿赂官员更容易达到自己的目的。"齐善鸿说，"通常被贿赂官员的级别越高，其所能获得的利益就越大，腐败也因此随之产生，这当然也只是较直接的原因。"

齐善鸿进一步分析指出："非公有制经济组织的腐败，也昭显了中国社会价值结构扭曲的一个缩影：经济利益为先、道德自觉失效、法律意识淡薄、长期贫穷所造成的精神能量的释放、官商两个核心环节均告失守、重物质利益轻生命价值等，以及法律执行层面上的'重治受贿，轻治行贿'，这些环节组合成一股巨大的力量。"

多位受访专家还认为，造成非公有制经济组织腐败的原因，还与其内部管理不到位，受社会不良风气影响等有关。"长期以来，法律在这个领域的反腐缺位，也是一个不可忽视的原因。"

"法律在非公有制经济组织负责人腐败行为方面的规制已有不少，但执法力度还不够，缺乏足够的震慑力。更主要的是，这个领域缺乏一个健全而完善的预防和反腐败体系，不能从源头上做到防微杜渐。"陈明生说。

"平等原则是我国法律的一项重要原则，就是让各类市场主体在市场经济活动中处于平等的法律地位，享受非歧视性的待遇。"北京中盛律师事务所杜立元律师接受



本刊记者采访时认为,“尽管宪法和相关法律的规定消除了明显的政策性屏障，但是在法律实施的过程中,非公有制经济组织常常会在市场准入、审批检验、税收融资等方面处于劣势地位。”

“对于不同经济组织内部人员的贪污腐败问题,《刑法》规定的处罚方式也不同。”杜立元说,“比如,对同样的企业员工贪污行为,法律会根据企业的所有制形式不同而规定不同的法定刑,一般情况下,对非公有制企业员工的处罚会相对较轻。”

“半壁江山”的影响力

自20世纪90年代以来,中国社会结构和经济结构发生了深刻变化,非公有制经济组织得到迅猛发展,在促进经济增长,扩大就业和活跃市场等方面,发挥着越来越大的作用。

据全国工商联最新公布的2010至2011年度“中国民营经济发展形势分析报告”透露，根据2010年11月份数据同比增速测算,2010年全国个体私营企业完成税收总额超过1.1万亿元,较2005年上升172.4%,年均增速达22.2%。

该报告还说,2009年,在国际金融危机的严重影响下,中国民营经济税收增速仍保持较高水平,个体私营企业税收贡献总额和国有企业基本持平;民营企业500家完成的税收总额增速达到19.6%。

2009年8月4日,在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上,人力资源和社会保障部促进司副司长王亚栋曾透露,中国民营企业吸纳90%以上劳动者就业,已成中国劳动者就业的一个主渠道。

“非公有制经济组织已成为中国新增就业的主要渠道、财政收入的重要来源。”陈明生认为,“在促进经济发展、促进制度完善、提供公益服务、维护社会稳定等方面,其作用不言而喻。”

同时,非公有制经济组织在政治领域影响日增。2002年,中共十六大对中国共产党章程进行修改,首次在党章中允许“其他社会阶层的先进分子”申请入党,党章还第一次写入了非公有制企业党组织的职责。

由于身份限制的打破，使得更多非公有制经济组织的精英人士出现在各地各级立法和参政议政机构中。比如2003年,重庆力帆集团董事长尹明善当选重庆市政协副主席。同年,资产超过8亿的私营企业家、浙江传化集团董事长徐冠巨当选为浙江省政协副主席。

值得注意的是,随着一批具有相当规模的非公有制经济组织的出现,社会影响日益强大,其内部治理环节也在增多,发生腐败的几率也相应上升。

在齐善鸿看来,因为非公有制经济总量已非常庞大,其原有的治理结构、治理理念和治理能力以及负责人自身心性的承受能力,都遇到了非常大的挑战,其内部腐败的可能性也急剧增加,对正常经济、社会秩序的影响随之扩大。

“非公有制经济组织腐败,不仅虚增了运营成本,侵蚀了利润,而且妨碍其开展有



益的重组整合。这本身并不是一个企业健康发展的道路,但也反映了非公有制经济组织在发展方面的知识和能力的明显短缺。"齐善鸿说,"非公有制经济组织腐败直接后果,是破坏国家的法律制度、行政制度等,对中国的法治化进程产生了消极影响。"

"中华人民共和国宪法第十一条规定,'在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。'因此,非公经济的腐败,是社会主义市场经济发展的毒瘤。"上海财经大学法治研究中心副主任麻国安教授接受本刊记者采访时认为。

"非公有制经济组织腐败,有时运用请吃请喝、送礼行贿、美色攻关等形式,这种不公平竞争容易造成企业之间的恶性竞争,会造成贫富差距的扩大。"麻国安说,"加快推进非公有制经济组织惩治和预防腐败体系建设,可促进其健康发展,提高经济效益,扩大就业、稳定社会。"

利剑悄然出鞘

多位受访专家认为,应把开展非公有制经济组织反腐倡廉建设,作为拓展反腐倡廉建设新领域的一个重大课题进行积极探索实践,以实现非公有制经济组织廉洁发展和快速发展"双赢"目标。

在社会上,有一种看法是,非公有制经济组织的资本是企业主的,而反腐是为了公共利益,这似乎说不通。而多位受访专家则认为,现在有些企业实行股份制,个人有股份,国家也有股份,侵吞了公司的财产,也就是侵犯了一部分国家财产,侵犯的就是公共利益。

"在非公有制经济领域开展反腐十分必要。"在齐善鸿看来,现在有些民营企业是从"作坊式"、"家族制"发展起来,之前的管理模式已成为其发展瓶颈。因找不到正常发展的道路,自然就走上了歪门邪道。

"那些找到了正常和健康发展道路的企业,自然是不屑于做那些有高度法律风险的事情的。"齐善鸿认为,"在非公有制经济组织反腐,关键还是要抓问题的源头,就是要帮助非公有制经济组织解决自身发展瓶颈问题,紧紧围绕促进企业健康发展这一核心。"

而事实上,目前有些地方已把非公有制经济组织纳入预防和反腐败视线。比如2010年,广西壮族自治区玉林市通过在民营企业设立纪检,积极引导企业开展"以廉促发展、以廉塑形象、以廉铸辉煌"廉洁护企工程。截至同年7月底,全市已有14家非公有制企业先后成立了纪检组织。

同样,上海也纷纷在非公有制经济组织内部设立纪委。截至2010年10月,全市18个区(县)有78个非公企业建立了纪委,有纪检干部700余人。

2009年,江苏省常熟市先后在波司登集团、常熟开关制造有限公司、中利集团和江苏白雪电器股份有限公司4家非公企业内部建立纪律监督委员会,积极探索非公有制经济组织反腐倡廉建设的途径和方法。



更早的是2005年7月，广东省佛山市在发展非公有制经济过程中，除了教育政府官员规范从政行为、依法行政外，还对非公企业老板进行反腐倡廉教育，教育他们自觉地把经济活动与遵纪守法、依法经营结合起来。

在多位受访专家看来，以前非公有制经济组织出现腐败，除非极其严重，社会影响相当恶劣，不然反腐部门极少主动介入。而在非公有制经济组织有效而系统地预防和惩治腐败，更无从说起。

“在政府主导的计划经济向市场主导的资源配置转型中，腐败的最大根源，在于权力包办经济，由此产生社会经济实体对权力的‘供养’与‘配合’。因此，在非公有制经济组织进行反腐时，一定要进一步明确权钱交易的主导方面的首要责任，这个责任当然要由政府官员来承担。”齐善鸿说。

2010年1月，全国人大常委会原副委员长成思危也撰文指出，一些政府官员在思想上对非公经济还存在一定歧视。“腐败是当前非常严重的问题，特别是对民营企业来说不拿钱开道简直是寸步难行。”

从目前情况来看，在非公有制经济组织进行反腐，有其重要的现实意义。种种迹象表明，在各地试点的基础上，中央在非公有制经济组织进行全面反腐，利剑已悄然出鞘——

2010年1月13日，中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报特别指出，要大力加强在非公有制经济组织反腐倡廉建设。而国家预防腐败局近日印发的2011年工作要点也指出，2011年将“开展非公经济组织防治腐败试点工作”。

纳入国家反腐体系之后

多位受访专家认为，应走出非公有制经济组织不需要反腐的观念误区，进一步扩大惩治腐败的覆盖面，把其纳入国家惩治和预防腐败体系，及时查办腐败案件，从源头上遏制非公有制经济组织腐败行为的发生。

“在成长初期，非公有制经济组织就应加强廉政建设，从而为企业的健康规范发展奠定基础。”陈明生建议，“应加强内部监管制度建设，不断完善经营、采购、销售、项目预决算、资金、财务各个环节的制度，强化内控和自律机制建设，预防和减少失信失廉行为的发生。”

“在非公有制经济组织里加强党的建设也不失为一种好办法。”陈明生认为，“但这项工作应稳妥推进，要分类指导，区别对待，不能搞一刀切。可尽快出台与非公有制经济组织党建工作相配套的纪检工作试行办法，明确纪检设置的范围、标准、条件和程序等，使这项工作的开展有章可循。”

“非公有制经济组织内纪检组织开展工作，要把握好量与度的关系，既要坚持清正廉洁，又不能干涉业主为了企业生存、发展在某些方面制定激励政策，以及业主为了企业利益与客户建立良好关系而进行的营销行为。”陈明生说。



多位受访专家还建议，应从社会层面上建立行业职业经理人和员工的职业档案，严肃查处非公有制经济组织贿赂的典型案件并进行曝光，使有腐败等污点的职场人士遭遇信誉危机及就业的门槛。

在齐善鸿看来，加强非公有制经济组织反腐的前提，是对政府官员腐败加大打击力度，并加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。

“只要政府管制还广泛存在，行政权力还在不透明地参与市场运作，非公有制经济组织的腐败就在所难免。”齐善鸿说，“政府职能在公开化和透明化的基础上在市场上亮相，同时，明确禁止权力干预和插手非公有制经济组织的市场经营活动，减少权力寻租机会；进一步强化对政府官员违纪违法的监督和举报的渠道和力度，坚决查处领导干部与非公有制经济组织权钱交易、官商勾结的案件。这样，腐败现象最起码可以得到较为有效的遏制。”

“要进一步破除体制障碍，深入投融资体制改革，消除歧视性政策，打破行业垄断和地区壁垒。”杜立元建议，“修订完善支持鼓励个体私营经济发展的政策和法规，打破企业所有制形式的限制，统一商业贿赂的处罚标准。对于非公有制经济组织内部员工侵占、挪用、行贿、受贿等问题的处罚，也需要根据实践进一步完善，这是规范我国社会主义经济秩序必不可少的环节。”

“法律必须承担起对非公有制经济组织保护的责任，这也是反腐成败的关键。非公有制经济组织不但要遵纪守法，更要学会运用法律手段来保障自身的合法权益。相关部门在法律实施的过程中应当真正做到公开、公正、公平，确实保证非公有制经济组织在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面与其他企业享受同等待遇。”

“应鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理。”麻国安说，“要鼓励非公有制经济组织健全法人治理结构，规范企业股东会、董事会、监事会和经营管理者的权利和责任，建立决策、监督和管理相对独立的制衡机制，推动家族制企业向现代公司制企业发展。”

麻国安说，“可以鼓励引进战略投资者，进一步改变非公有制经济组织原有的投资结构，使其投资主体多元化，从根本上遏制家族因利益纠纷而发生大的腐败问题。”

(李松.瞭望新闻周刊，2011.8)



七、反腐：警人警心，醒时醒世

(三)多维度反腐:织牢反腐之网

权力结构是制度防腐的核心，制度反腐以权力结构为重心，最后的发展还必须与公众的权利反腐相结合，这样才能构成中国特色的反腐新模式，而不能仅仅停留在制度层面上。从权力反腐过渡到制度反腐，必须与公众的权利反腐相结合,才能跳出反腐败的周期律困境。



制度加科技:反腐突破口

中央纪委、监察部于2010年5月在江苏省南京市召开了“全国反腐倡廉建设创新经验交流会”,主题是“认真总结推广基层实践成果和经验,以改革创新精神推进反腐倡廉建设”。在会议的经验交流材料中,记者发现,不少地方和单位的反腐经验都离不开“制度”与“科技”这两个关键词。

近年来,各地普遍将“制度加科技”作为反腐倡廉工作的突破口,成效显著。

反腐败插上科技翅膀

“用无私的电脑管住有私的人脑”

随着互联网的发展,利用网络举报查找案件线索已经成为一条经济、便捷的方式。广东省惠州市委常委、纪委书记李松给记者讲了这么个事例:2009年3月,惠州市纪委工作人员发现,该市知名网站“西子论坛”陆续有网民发帖,反映博罗县环卫局负债1000万元,该局原局长苏伟光不仅工作能力差且挥霍浪费,但没有具体案件线索。市纪委办案人员通过对帖子细致分析,借助技术手段与一位发帖者取得联系,经过耐心细致的思想工作,该网友寄来了反映苏伟光在2008年离任前用虚假发票报销99.5万元,贪污43.5万元的书面举报材料,惠州市纪委成功查处了该案。

“运用现代科技手段,可以加大监督的渗透力和制约的张力,用无私的电脑管住有私的人脑。”江苏省常州市委常委、纪委书记季忠正认为。基于这一思路,2009年5月20日,该市纪委依托现代网络技术创新信访举报受理平台,在全国率先创建了网络信访举报室,开设实时互动式接访平台,嫁接QQ聊天技术,不设置登录方面的程序障碍,信访人只要有上访意愿,不管身处何时何地,只要会电脑打字或利用手机上网,就能直接向纪检监察机关反映问题。截至目前,网络信访室访问量累计两万多人次,受理咨询272件次,受理信访举报35件。

在上海,“制度加科技”的试点已经在建筑工程、土地交易、产权交易、政府采购、



医药购销、资金监管等六个国有资产、资金、资源相对集中的领域展开，系统可以对违规行为自动进行记录和预警；在青岛，依托全市统一的金宏电子政务平台和部门应用系统，覆盖全领域的综合电子监察系统实现“资金在网络上运行、资源在市场上交易、制度在机器上落实、权力在监督中行使”……

中央政治局常委、中央纪委书记贺国强在全国反腐倡廉建设创新经验交流会上充分肯定了科技对反腐倡廉的推动作用，他指出，要充分发挥现代科学技术尤其是信息技术的作用，把科技手段融入反腐倡廉制度设计和各项工作流程之中，不断增强惩治和预防腐败的有效性。

制约和监督权力运行

“以制度为载体，建立相互制衡的权力结构”

“深入反腐败当然需要借助科技手段，但科技手段作为工具，反腐败可以用来作翅膀，腐败分子照样可以用来做翅膀。如果宏观、战略、制度，特别是权力结构层面上的问题不解决，只在微观层面上的科技手段上下工夫，从某种意义上讲，越是依赖高科技往往越容易造成腐败。”中国纪检监察学院副院长李永忠认为，党中央和中央纪委之所以强调，必须“以改革精神推进制度建设，以创新思路寻求治本办法”，就是为从宏观上解决反腐败问题。而“以制度为载体，建立相互制衡的权力结构，严格规范和监督权力运行，完全符合中央提出的创新思路和治本办法。”

2004 年下半年，原河北省外经贸厅副厅长、省机电办主任李友灿案发。从 2001 年 8 月到 2003 年 4 月，在不到两年的时间里，李友灿利用职权收受贿赂 4700 余万元，平均日受贿 5 万元，此案一出，全省震惊。河北省认真剖析了此案发生的原因，认为其中重要一条就是权力失控。

采取什么措施才能防止权力失控？由河北省纪委提出并经省委同意，从 2005 年起，该省选择邯郸市、省国土资源厅和省商务厅作为试点单位，开展对权力的清理和界定，探索对权力监督的新途径。

厘清权力，拥有权力的执行者才知道自己拥有的权力都存在哪些风险。河北省要求每一名工作人员都要针对自己行使的行政权力，查找廉政风险点，评定廉政风险等级，研究制定防范措施。“以前我们有些权力部门的工作可以说是‘盲人骑瞎马，夜半临深池’，危险都不知道，这才最可怕。”河北省卫生厅纪检组长、监察专员高宏伟说，“现在，我们对省卫生厅所拥有的 138 项权力，全部纳入廉政风险预防范围，作为 138 个风险点进行管理。依据职权范围，以处室为主体，以岗位为重点，全面开展了廉政风险分析。风险分析得透彻，预防才能有的放矢。如保健食品和食品添加剂生产许可权，在进行行政许可审查时发生廉政风险的可能性比较大，一旦出现腐败问题，就有可能扰乱健康产品市场秩序，给消费者造成健康损害和经济损失，甚至影响国家声誉……”

在试点成功的基础上，2009 年，河北省以 1 号文件印发了《关于推进行政权力运



行监控机制建设的意见》。目前，河北省已在全省建立起了行政权力廉政风险评估防范机制、运行程序化和公开透明机制、运行绩效考核和责任追究机制，分别着眼于行政权力运行的三个主要环节，从行使前、行使中、行使后实施监控措施，形成了覆盖权力运行全过程的完整监控链条，有效地预防了权力运行的失衡失控。

贺国强在全国反腐倡廉建设创新经验交流会上肯定了制度建设是反腐的治本之策。他指出，要以建立健全惩治和预防腐败体系各项制度为重点、以制约和监督权力运行为核心、以提高制度执行力为抓手，加强总体规划，抓紧重点突破，加大制度建设和创新力度，着力构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系，不断提高反腐倡廉建设科学化、制度化、规范化水平。

科学合理配置权力

"一言堂"下难有民主，"家长制"下难以监督

李永忠认为，制度反腐是以新的权力结构为载体而开展的反腐败斗争，而制度建设最核心最具实质的问题，是建立健全科学合理的权力结构。他说："三十年反腐败斗争实践证明，'一把手'容易犯错，并不是他们个人素质不好；相反的，他们中的绝大多数都是千挑万选才到了'一把手'的岗位上。由于实行'议行合一'的领导体制，导致决策、执行和监督权过分集中于一人之手，导致'一把手'的权力难以得到及时有效的监督制衡。'一言堂'下难有民主，'家长制'下难以监督，致使'一把手'成了高危岗位。"

近十年，从制度反腐到制度监督再到制度建党，制度建设的实质越来越涉及权力结构。从党的十六大提出建立"结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制"，到十七大提出"建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构"，全党在科学分解合理配置党内权力上，达成了越来越多的共识。

湖南大学客座教授、《中国惩治和预防腐败重大对策研究》课题组组长王明高认为，无论是拥有公权的官员的个人腐败，还是部门腐败，都需要对权力进行约束和制衡。他建议我国应借鉴国外先进的预防腐败的办法，如"官员家庭财产申报制度"、"金融实名制"、"遗产与赠与税制"，以及"公民信用保障号码制"。其中的官员家庭财产申报制度，瑞典早在230多年前就已经开始实施了，很有借鉴意义。而"金融实名制"、具有唯一性的"公民信用保障号码制"等几项相应的措施，则是从技术上可以监测到异常资金的流动，几个措施综合起来实施，形成一套系统的科学制度反腐体系，对腐败分子来说，如同一道铜墙铁壁。

李永忠建议，在宏观顶层制度设计上，应以党代会常任制为主攻方向，选择有条件的县市，改革党委"议行合一"的领导体制，科学分解，合理配置党内权力，使民主制用于委员会的集体决策，以增强决策的公平公正，设立书记处或执委会实行首长负责制，以提高执行力的可操作性；在中观运行机制设计上，尽快出台中国共产党党内选举条例、党内监督条例实施细则等制度，以保证党内有效的批评和监督来自不同的主体；在微观操作层面设计上，一是以"新后备干部"、"新提拔干部"率先公示财产为契



机，为全体党员领导干部家庭财产申报制度积累经验；二是实行金融实名制度，为防止巨额财产隐匿，建立诚信社会打基础；三是建立遗产税和赠与税等制度。此外，应尽快推进从同体监督向异体监督的转变，早日建立健全决策、执行、监督相互制衡的权力结构，努力使关口前移，从而有效实现从源头上防治腐败。

（姜洁.人民日报，2010.07.06）

中国：权利反腐成亮点

2010年12月29日，中国首次发布《中国的反腐败和廉政建设》白皮书。此前中国从未如此高调清晰地对外宣示中国反腐败的思路和立场。中共中央纪律检查委员会常委、秘书长吴玉良向媒体坦承，国际社会对中国的反腐败和廉政建设很关注，但由于宣传不够，不少人士对情况不够了解，有的还存在一些偏见和误解。

在白皮书发表的前一天(12月28日)，中共中央政治局听取了中纪委工作汇报，研究部署2011年廉政建设和反腐败工作。

"此举说明中国反腐败不是走过场，而是一场持续的斗争。"长期研究反腐败的学者杜治洲如是说。

中共中央党校政法部教授、反腐败研究学者林喆向《中国新闻周刊》表示，网络反腐已成为公民实现参政权的重要形式，权利反腐是今后反腐败的一种趋势。

杜治洲2010年承担了中央纪委监察部"网络监督"重大课题，他指出，随着网络监督的发展，中国的反腐模式在经历了运动反腐、权力反腐、制度反腐后，权利反腐成为亮点。

首肯网络监督

共39页的白皮书总结了中国政府自成立以来，开展惩治和预防腐败的成果。

据白皮书统计，2003年至2009年，各级人民检察院共立案侦查贪污贿赂、渎职



侵权案件24万多件。在惩治受贿犯罪的同时，中国完善行贿犯罪档案查询系统，加大惩治和预防行贿犯罪力度。2009年，对3194名行贿人依法追究了刑事责任。

对于中国近几年的反腐败成就，白皮书引用国家统计局的民意调查数据结果显示，2003年至2010年，中国公众对反腐败和廉政建设成效的满意度平稳上升，从51.9%提高到70.6%；公众认为消极腐败现象得到不同程度遏制的比例，从68.1%上升到83.8%。

新华社转述报道称：2010年10月26日，非政府组织“透明国际”公布了2010年全球清廉指数排行榜，其中，中国名列第78名，比2009年上升了一位。

“近几年民众通过网络揭发腐败，最终相关人员受到查处的例子越来越多，直接参与打击腐败的互动让民众在某种程度上得到了满足。”杜治洲说。

白皮书首次肯定网络监督的作用：中国高度重视互联网在加强监督方面的积极作用，切实加强反腐倡廉舆情网络信息收集、研判和处置工作。

同时，白皮书评价“网络监督”是一种反应快、影响大、参与面广的新兴舆论监督方式。

早在2009年6月22日，最高人民检察院更新举报网站网址的当日，该网站因点击率过高一度陷入瘫痪，公众与政府协同反腐的热情，可见一斑。

据知情人透露，中纪委监察部已将“网络监督”列为党风廉政理论研究专项基金项目，把网络监督的反腐功能、现状及对策研究列为重大课题。

权利反腐成亮点

最早提出制度反腐模式的学者、中国纪检监察学院副院长李永忠表示，网络集合公众意志对公共权力进行监督，是典型的“权利反腐”。这种民间的“权利反腐”与体制内的“权力反腐”将共同构建中国特色反腐败的完整体系。

自2008年被称为“网络反腐年”以来，从“天价烟”、“贫困县女检察长开名车”到“局长日记”等众多由网民曝光的社会事件层出不穷，网民通过网络实现了自己的监督权利。

人民网舆情监测室在分析2009年77件影响力较大的社会热点事件时，发现由网络爆料而引发公众关注的有23件，约占全部事件的30%。

2009年9月18日党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》指出，要加强网络舆情分析，健全反腐倡廉网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制。

同年中央党校出版社出版发行的《中共党建辞典》将“网络反腐”一词收录其中，这是网络监督在反腐败中的作用得到中央高层认可的一个重要标志性事件。

专家认为从网络社会出发，积极培育人民群众的权利意识，是未来中国反腐败的大趋势。

中央借助人民群众强有力的支持与合作，克服既得利益集团的阻力，不断深化反



腐败体制改革。更多地依靠人民群众的力量，而不是局限于体制内的制度建设，只有这样才可能更大限度地遏制腐败。

杜治洲进一步分析认为，传统的反腐手段一个很大的缺陷，就是只有相关部门掌握相关信息，处理的形式和进度只有当事人清楚，查处过程中一旦遇到干扰和阻力，最后往往不了了之。而数量庞大的网民群体可以搜集到腐败分子较多的腐败证据，且传播迅速，一旦证据被曝光，网民会不断进行转载，产生极强的放大效应，短时间内便会引起社会的广泛关注。

“网民成为中国最大的虚拟而有现实力量的‘压力集团’。”杜治洲表示，网络上的热议会给相关部门以较大的压力，推动查办案件工作的进度，提高腐败行为被调查的概率和查处的速度，也增强了对事件查处的透明度。

2009 年 10 月，中共中央政治局常委、中纪委书记贺国强在一个月内两次就充分利用网络作出指示：强调要高度重视网络举报在反腐倡廉建设中的积极作用；要加强反腐倡廉信息收集、研判和处置工作，健全制度、完善机制，及时了解把握情况，准确判断舆情发展趋势，掌握工作的主动权。

“这反映出中央在反腐败问题上开始以权利制约腐败，希望通过外部监督促进内部监督。”杜治洲通过个人研究发现，公民监督权以前被认为是写在纸上的权利，但是网络的兴起，为公民监督权的行使提供了更为现实的平台。

对于权利反腐的原理，理论法学博士生导师林喆从法理学角度进行了分析：在法理上，很早就有关于“权力监督权力”、“权利监督权力”的说法，“网络反腐”借助网络平台扩大了公民的民主监督权利，它因表达或举报渠道的不通畅而存在。

改革开放 30 多年，中国的经济体制已基本实现市场化，而政治体制、特别是权力来源和权力结构还停留在计划经济时期。

在解释腐败问题时，该白皮书称，由于中国的经济体制、社会结构、利益格局和人们的思想观念正在发生深刻变化，各种社会矛盾凸显。

“当前社会的主要矛盾，在不少地方和单位，越来越表现为权力的代表性滞后于人民日益增长的权利意识。”李永忠认为，权利反腐已成弦上之箭。

重构权力配置

首份白皮书的另一大亮点是将权力制约和监督体系作为专门的一个章节进行了详细介绍。

白皮书将当下中国的反腐分为七大形式，分别是共产党党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督。

“反腐需要权力机构的有效监督，也需要公民有效的参与。”清华大学廉政与治理研究中心主任任建明向《中国新闻周刊》表示，在反腐败总体框架下，反腐的各种力量都起到了不同的作用，不能简单地用一种模式取代另一种模式。

反腐七大形式基本涉及社会各个层面，从数量上说可以算是全民反腐，但从技术



上看仍然存在很多问题。

白皮书称，通过体制改革和制度创新防治腐败，在政府采购方面，实行以公开招标为主要方式的采购运行机制，2002年至2009年累计节约财政资金3000多亿元。

但在2010年收官之际，从辽宁抚顺市财政局采购苹果iTouch4当U盘，到黑龙江省公安厅电脑采购清单中出现4.1万元超高配置笔记本电脑，再到乌鲁木齐一法院采购豪华电动按摩椅等等，各地频频曝出的“豪华”政府采购事件再次反映出权力缺乏强有力的制衡。

任建明认为，在反腐败问题上，中央这些年在微观和中观层面做了很多工作，“为什么效果都大打折扣呢?在我看来，根子还在于对权力没有形成有效的监督。”

把“权力之虎”关进“权利之笼”，李永忠认为，“权利时代”的进程快慢与权力结构的改进完善程度成正比。在广大群众权利意识不断觉醒和复苏的新世纪新阶段，必须加快深化政治体制改革的步伐。“改革领导制度的核心，就是改革权力结构，就是在权力问题上正本清源。”

2010年11月18日，中央纪委、中央组织部印发的《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》指出，县委权力公开透明运行，是规范权力行使、强化权力监督、从源头上防治腐败的重要举措。

“绝对的权力导致绝对的腐败。”林喆认为，只有监督权力运行，重构权力配置和制约，才是治理腐败的良方。

任建明表示赞同，他认为权力监督需要顶层设计，合理分解和制约权力。

2011年是中国共产党建党90周年，正如白皮书所言：反腐败的形势依然严峻，任务依然繁重。

(王全宝.中国新闻周刊，2011.01.06)



做好对一把手权限的监督

——专访监察部部长、国家预防腐败局局长马馼

有的人“身在国内心在外”，通过为配偶子女移居的国家谋取利益而获得私利；有的人将大量非法财产逐步转移出境，一遇合适机会便抽身外逃

3月5日，列席十一届全国人大四次会议的中央纪委副书记、监察部部长兼国家预防腐败局局长马馼在接受采访时表示，今年将为官员财产申报和社会管理建立基础的制度支撑，将推出以身份证为基础的公民信用信息管理。

3月7日，马馼接受《中国新闻周刊》专访，就权力制约、预防腐败等民



众关心的话题，介绍了监察部和国家预防腐败局已经和正在进行的工作，以及亟待破解的难题。

做好对“一把手”的限权和监督

中国新闻周刊：近年来，“一把手”权力过分集中而得不到制约的状况招来不少负面评价。请你介绍一下对于“一把手”的监督和限权，我们已做了哪些工作？下一步还要怎么加强？

马馼：中国共产党和中国政府非常重视加强对党政正职领导干部的监督，最近几年我们在这方面做了许多工作。一是作出规定进行规范。我们出台了《中国共产党党内监督条例(试行)》、修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》、印发《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》等，加强对各级党政领导干部特别是主要负责人的监督；二是建立专门巡视机构和专职巡视队伍进行监督。中央巡视组重点做好对省(区、市)、中央金融机构和国有重要骨干企业领导班子特别是主要负责人的巡视监督；三是对中央国家机关派驻机构实行统一管理，加强对驻在部门领导班子特别是主要负责人的监督；四是通过完善经济责任审计制度、报告个人事项制度等进行监督；五是加大对“一把手”案件的查处力度，刘志军案件的查处，再一次表明我们党和政府惩治腐败的坚强决心和鲜明态度，对任何腐败分子，不管涉及谁，都坚决一查到底。

各地在加强对“一把手”权力的监督制约方面也作了一些积极探索，比如有的按照决策、执行、监督相互制约的原则设定权力行使范围，有的建立“一把手”对干部人事、财务审批、工程项目建设“三个不直接分管”制度，有的规定“一把手”向纪委全委会和党委全委会的述廉制度，有的强化对“一把手”选拔任用监督、加大交流力度等等，收到了较好效果。

下一步工作中，我们将按照结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的原则，着力研究规范党政正职干部行使权力的途径和方法；总结各地加强对“一把手”监督的实践经验；严格执行领导干部述职述廉、诫勉谈话、函询、罢免或撤换等制度，切实提高民主生活会质量；加强对民主集中制执行情况的监督检查，坚持重大决策、重要项目安排、重要人事任免、大额度资金使用必须经过集体研究决定，防止“一把手”说了算；继续推进巡视制度，强化巡视成果运用；严格执行党政领导干部选拔任用工作有关规定等等。我们要更加重视发挥新闻舆论的监督作用，将党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督结合起来，通过多种途径，采取各种措施，切实做好对“一把手”的限权和监督。

登记管理“裸官”

中国新闻周刊：2010年中办、国办印发了《关于对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的暂行规定》。监管“裸官”，顺乎民意。我们知道这背后有中纪委、监察部的大量工作和努力，请详细介绍规定的出台过程，到目前为止，这项工作进展如何？



马馼：改革开放以来，随着对外交流的日益频繁和扩大，我国一些公民获得外国国籍，或者获得国(境)外永久居留权、长期居留许可〔以下简称移居国(境)外〕的情况越来越多。一些国家工作人员的家庭也存在这种情况，有的配偶子女均已移居国(境)外。这些国家工作人员中的绝大多数能够遵守法律和纪律，安心工作，尽职尽责。但是，也有极少数人在配偶子女均移居国(境)外的情况下出现了一些问题，如：有的人非法敛财时更加肆无忌惮；有的人"身在国内心在外"，通过为配偶子女移居的国家谋取利益而获得私利；有的人将大量非法财产逐步转移出境，一遇合适机会便抽身外逃。这些虽然只是个别现象，但是给党和国家利益带来严重危害，广大干部群众对此反映强烈。

针对上述情况，党的十七届四中全会明确提出，"加强对配偶子女均已移居国(境)外的公职人员管理。"为使这项要求落到实处，中央纪委会同中央组织部成立起草工作小组，在认真学习、深刻领会中央精神和深入调研论证的基础上，数易其稿，形成了《暂行规定》送审稿，报送中央审议。2010年4月23日，中央政治局会议审议通过。

2010年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《暂行规定》，并于2011年1月在全国实施。今年将第一次对"裸官"进行登记管理，对这些官员在因私出国、因公出国方面，在和配偶子女居住地的联系方面，实行一些特殊的管理措施。目前，各个单位都在按照申报的范围汇总申报材料。

中国新闻周刊："官员财产公开申报制度"被誉为防止官员贪污腐败的"阳光法案"。目前中国的"官员财产申报制度"，与一些民众的期望还有一定差距。请问下一步的攻关重点在哪里？

马馼：建立财产申报制度是一个逐步推进的过程，既需要深入论证设计好这项制度，又需要相关制度来配套。除《关于对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的暂行规定》外，2010年中央印发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，要求副处级以上领导干部报告本人婚姻变化和配偶、子女移居国(境)外、从业以及收入、房产、投资等事项。这是财产申报的又一重要制度基础。目前，第一次年度报告情况正在收集汇总。2011年还将为财产申报和社会管理建立基础的制度支撑，比如以身份证为基础的公民信用信息管理，如果有了这个平台，信用信息就可以录入而且可以共享，这也是财产申报的基础条件。

中国新闻周刊：国家预防腐败局2011年工作要点中说，加快建设预防腐败信息系统和腐败预警机制，请你介绍一下相关情况。

马馼：我们一方面组织开展了大量调研，形成了"预防腐败信息系统建设项目可行性研究报告"，将预防腐败信息系统纳入"金纪工程"，统筹建设。另一方面，选择部分地方先行先试，取得了积极进展。比如湖南整合金



融、工商、公安等部门的信息资源，搭建了信用信息系统，在有效遏制商业贿赂方面发挥了较好作用；上海已形成"制度加科技"的"防腐预警子系统"初步建设方案。下一步，我们将重点加强对试点的分类指导，对杭州、上海等建设方案相对成熟的地方，推动他们尽快完成系统开发，投入使用；对建设方案还不太成熟的试点地方，引导他们从服务于行政权力公开透明运行等预防腐败重点工作角度入手，研究提出方案，争取实现重点突破。

跨国合作，惩处外逃贪官

中国新闻周刊：国家预防腐败局2011年工作要点中提到，做好《联合国反腐败公约》履约审议工作，这是怎么一回事？

马馼：2006年2月，中国正式成为《联合国反腐败公约》缔约国。目前，《公约》缔约国共有149个。2009年11月《公约》第三届缔约国大会决定正式建立履约审议机制。2010—2014年为第一个审议周期。通过抽签，中国将于2013年接受审议。

《公约》生效以来，我国采取了一系列立法、行政和司法措施，扎实推动《公约》在中国的实施。如成立了国家预防腐败局，及时研究制定了《反洗钱法》、《侵权责任法》等一批与《公约》内容相衔接的法规制度，大力推进与德国、日本、巴西、意大利等国缔结引渡条约和刑事司法协助条约工作，等等。

国家预防腐败局作为应对履约审议工作的牵头单位，一直深度参与《公约》规则细化工作。深入开展预防腐败技术援助工作，2008年以来成功举办了三届发展中国家预防腐败研讨班。积极开展预防腐败国际交流与合作，学习借鉴其他国家和地区预防腐败的成功经验。目前，我们正在抓紧起草应对履约审议的工作方案，组织协调有关部门落实各项任务分工，为我国积极稳妥参与审议做好充分准备。

中国新闻周刊：随着反腐败国际合作的不断加强，我国在境外缉捕和追逃贪官方面有哪些新的举措，引渡回了多少位外逃贪官？

马馼：随着中国查处腐败力度不断加大，极少数腐败犯罪嫌疑人携款外逃，引起社会广泛关注。中国政府对此高度重视，采取了一系列有力措施严厉打击外逃贪官。目前已建立重大案件境外缉捕工作协调机制，整合国内纪检监察、检察、外交、公安、安全、司法、人民银行、外汇局、海关等职能部门资源，形成追逃合力；同时大力加强国际交流、推进务实合作，通过采取引渡、遣返、劝返、区域执法合作和境外追诉等方式，成功将一批外逃腐败犯罪嫌疑人缉捕归案。

例如，将辽宁省华曦集团原副总经理袁同顺从日本引渡回国；将黑龙江省经济体制改革委员会原主任宋士合从美国遣返回国；将珠海格力石化有限公司原总经理周宇均从美国劝返回国；将中国银行广东开平支行特大贪污挪用公款案主犯余振东从美国遣返回国，判处有期徒刑12年。同时推



动美国执法部门对该案另两名主犯许超凡、许国俊进行调查并提起刑事指控，最终二人被美国法院判处有期徒刑25年和22年，等等。这些案例有力地说明，任何企图逃避惩罚的腐败分子，无论逃到哪里，都难逃法律的严厉制裁。

中国新闻周刊：2012年就到了《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》收官阶段，请问还有哪些工作要抓紧做？

马馼：2008年5月，中央印发了《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》，部署了159项反腐倡廉任务，中央纪委及时将这些任务分解到中央和国家机关惩防体系建设39个牵头单位和41个协办单位。目前，已完成阶段性和持续性工作118项，已启动未完成的工作任务还有41项。各省（区、市）党委普遍制定了贯彻落实《工作规划》实施办法，确定了1257个牵头单位，目前已落实和完成工作任务82.6%，已启动未完成的工作任务还有17.4%。

贯彻落实《工作规划》只剩下不到两年的时间，时间紧迫、任务繁重。为全面落实《工作规划》部署的任务，中央纪委印发了关于《2012年底前落实〈工作规划〉推进惩防体系建设工作要点》，明确提出要着重抓好10个方面的工作，力争到2012年底前建成惩防体系基本框架。

（章文，王全宝，申欣旺.中国新闻周刊，2011.03.10）



八、国防现代化：风劲帆满海天阔

（一）走向国防现代化

走过2010年，党中央和中央军委确定的国防和军队现代化“三步走”战略构想中的第一步已经顺利完成。从新的一年开始，国防和军队的现代化建设步伐仍将加快，并将围绕“三步走”战略构想所确定的目标奋勇迈进。



国防现代化买不来

近现代以来，中国人的自豪感与自卑感大都与军队在对外战争中的表现和武器装备强弱联系在一起。从鸦片战争失败直至抗日战争时沦陷大半国土，对外战争一再失败和本国武器装备低劣，导致社会上长期充斥着崇洋媚外的心理。新中国成立后抗美援朝一战，能与世界最强手打成平局，才逐渐恢复了中国人百年来丧失的民族自尊心和自信心。不过头脑清醒者会看到，中国人民志愿军那时用的多是苏联武器。

经过新中国成立后 60 多年的发展，我国国内生产总值已仅次于美国居世界第二。作为国家实力标志之一的军事力量，在和平时期武器装备发展水平是体现其实力的重要方面。经过 60 多年的发展，我国军队装备的巨大进步同样令世界瞩目。回顾 1949 年以后我国武器装备的发展历程，它成为中国国家实力增长的一个缩影。

引进技术、仿制生产奠定国防工业的基础(1950 年至 1962 年)

近代中国面对世界时，已处于极度衰弱的状态，其首要原因是社会生产水平仍停滞于落后的农耕方式而错过了工业化大潮，军事上也错过了热兵器、机械化这两个历史发展机遇。北洋军阀和国民党统治时忙于内战，国家始终处于分裂混乱之中，当权者重点经营的军工产业也不过是外国的附庸，国内连一辆汽车、一架飞机都不能制造。

1949 年全国解放时，人口第一大国中国的工业产值竟列在世界第 26 位。当时国内几个兵工厂如沈阳兵工厂、太原兵工厂、重庆兵工厂等都只能生产少量机枪、步枪等轻武器，连迫击炮都造不好，更无法生产机械化装备，弹药年生产能力也仅能达到 1 万吨。相比之下，第二次世界大战期间美、苏、德等国的年弹药生产量都在 200 万吨以上。当时发达国家军队已进入了机械化时代，如 1950 年美国军队已是人均 20 马力(平均 3 个人一辆机动车)，苏军人均 5 马力(平均 10 人一辆机动车)，中国军队却是人均 0.2 马力，550 万解放军只有 1 万辆战争时期缴获来的汽车 (平均 500 人一辆机



动车)。

世界军事发展史证明，没有国家工业化，就不可能有真正的军队机械化和现代化。新中国成立后，毛泽东便提出："中国必须建立强大的国防军，必须建立强大的经济力量，这是两件大事。"鉴于当时国内工业基础过于薄弱，中国国防事业采取了"两条腿走路"的方针，一方面应急购买苏联先进装备，一方面建立独立的国防体系。20世纪50年代中国重工业建设起步时，我国军工部门及时补上了机械化这一课，同时在发展核武器方面实现了跨越式发展，抓住了一个重要的历史机遇。

抗美援朝战争期间，新中国出于作战急需，主要以半价赊购方式(只有少量属苏联无偿赠送)引进了苏联106个陆军师、23个空军师的装备，欠下了30亿元人民币的外债（当时折合13亿美元）。在1951年至1954年期间，中国同苏联达成了"156项"重点工业项目的引进，其中军工企业便占了44项，苏方以成本价提供陆、海、空三军配套的飞机、舰艇、大炮、坦克等武器装备的生产线，并免费提供相应技术。中国能获得这一世界军事历史上罕见的重大援助，主要因素并不是当时所宣传的"国际主义"而是国家间的利益交换，是因中方在朝鲜战争中站到第一线流血牺牲，苏联才给予了相应的回报。

真正了解中苏交往史的人都知道，在苏联领导人中，苏共第一书记赫鲁晓夫对华提供的援助最多，水平也最高。1953年他担任了苏共第一书记时内外地位不稳，急需刚赢得抗美援朝战争胜利而在国际上有很高威望的新中国支持，对华援助特别是军援有了质的提升。斯大林援华时提供的大多是第二次世界大战时用过的旧品，赫鲁晓夫上台后提供的则是现役的各种常规武器的生产技术。新中国刚建立起的军工企业在苏联专家帮助指导下，用苏联提供的设备仿制生产出56式枪械、歼-5战斗机、带"5"字头的各种火炮、59式坦克等主要装备，这些都达到或接近了当时的世界先进水平。

不过，20世纪50年代世界强国已经迈入核武器阶段，毛泽东在赫鲁晓夫1954年首次访华时又提出能否在这方面提供帮助，却受到婉拒。中共中央乃于1955年决定，开始核弹、导弹的预研。1956年东欧发生了反对苏联控制的波兰、匈牙利事件，翌年夏天苏共莫洛托夫等元老又想推翻赫鲁晓夫。在此形势下，赫鲁晓夫才不顾军方坚决反对，于1957年7月同意向中国提供原子弹、导弹样品，帮助建立核工厂，其交换条件则是毛泽东访苏对他表示支持。1957年10月，中苏签订《国防新技术协定》，规定苏联再援建102项重点项目。毛泽东随后访苏，在61国共产党、工人党会议上拥护苏联在社会主义阵营的"为首"地位。

苏联对华的"两弹"(导弹、核弹)项目援助，主要是帮助中国建设了最早的原子反应堆、浓缩铀工厂、核燃料棒工厂、铀矿和核试验基地，提供了P-2型导弹样品。后因中苏之间发生政治争吵，苏联于1960年7月中断了"两弹"方面的援助并撤走专家。不过中国在此前得到了一些核武器制造设备和许多技术援助，还是大大节省了研制时间。苏联撤退专家后留下的核工厂"半拉子工程"，毕竟比自己白手起家要好得多。



中国能以世界上最快的速度完成“两弹一星”，主要是自力更生的结果，但苏联早期的帮助也有着重要作用。

1961年中苏关系有所缓和，赫鲁晓夫在主动提出中国可延迟还债时，又提供了米格-21战斗机等新装备及其生产技术资料。不过中苏关系这一度好转为时不久，便因同年11月苏共召开二十二大时中共反对批判斯大林并支持阿尔巴尼亚而再度闹翻。1962年11月，苏联以古巴导弹危机时中国对其不予支持反而影射抨击为由，在米格-21的技术资料还未最后交齐时停止这一援助项目，对华的军事帮助至此停止。不过中国军工业通过全面接受和掌握苏联50年代水平的武器装备技术，对奠定国防工业的基础还是起到了重大作用。当年主管经济工作的中共中央副主席陈云在1984年会见苏联老朋友时曾表示，对苏联给予的这些援助，“中国人民都没有忘记，也永远不会忘记。”

自主研制、艰难突破为国家提供了战略威慑力（1962年至1978年）

20世纪60年代初苏援断绝，中国的武器发展进入了一个将近二十年的完全自主研制阶段。此间中国同苏联逐渐进入敌对状态，同美国为首西方国家的关系虽由对抗走向缓和，却基本未得到军事技术帮助，国内的科研人员和军工企业在近乎封闭状态下靠着自力更生研制武器装备。

60年代最令国人自豪的军事成就，就是“两弹”（导弹、核弹）的研制成功。这一项目受苏联撤退专家的影响并不大，是因为中国自己有一批在国外学习回国的顶尖级专家，并且在苏援中断前就掌握了核心技术和全面配套的设备。中国于1960年研制成国产地对地导弹，1964年首次爆炸原子弹成功，1966年实现了原子弹和导弹的“两弹”结合发射成功，1967年空投氢弹爆炸试验成功，1970年成功发射了人造地球卫星。

中国开始“两弹”项目时，一辆汽车、一架飞机还都不能独立制造，在此薄弱基础上起步，十几年内就完成了“两弹一星”项目，创造了世界上研制时间最短的跨越式发展奇迹。当年出于“争气”的鼓劲需要，曾宣传搞尖端武器是“勒紧裤腰带”，其实若仔细计算，中国在“两弹一星”项目上的花费总计只有100亿元人民币左右，只相当于每年国家财政支出的2%和年均国防费的12%，这在世界各大国研究核弹、导弹时又是花费最少的。

当年中国的尖端武器能实现跨越式发展，其主要原因有两点：一是起点高，从起步便瞄准世界先进水平；二是有所为有所不为，集中力量在重点领域。中国在接受苏联援助的设备、技术时，一开始就掌握着自主知识产权。在“文革”的动乱中，从事“两弹”研制的知识分子和技术人员还大都得到保护，使这一项目还能在恶劣的环境中继续发展。中国在尖端武器方面取得的这些成就，为国家提供了重要的战略威慑能力，成为在世界上奠定大国地位的重要支柱之一。1970年“两弹一星”项目最后完成，1971年联合国便通过恢复新中国的合法席位并驱逐台湾的“中华民国”代表的决议，



其中的因果关系是不言自明的。

在20世纪60年代和70年代,中国的常规武器研制进入了一个漫长的消化苏联技术的时期,虽有部分自主创新,却因原有技术基础薄弱而未能实现跨代突破,"文化大革命"的动乱又造成许多科研、生产单位处于瘫痪或半瘫痪状态。鉴于常规装备与世界水平的差距拉大,60年代后期中央军委又强调"师团行动骡马化",出现了指导思想的倒退,军队的训练和许多日常工作也受到很大干扰。当时许多武器项目的科研指导又出现急躁冒进思想,违反科学规律而按"大会战"方式搞突击。例如空军同时上马搞歼-8、歼-9、歼-11、歼-12、歼-13,十几年间却没有一种能够定型。海军虽制造出新型驱逐舰,舰体建好后却迟迟缺少相应的雷达等仪器,十余年后才能形成有效的战斗力。无数事实证明,国防现代化是一项艰巨的系统工程,应该靠提高全民全军的科学素质来解决,不能依照小农经济的单向思维以短期努力希望一蹴而就。

从1964年起,我国半数左右的基本建设费投入了三线建设,在西部原来的偏远地区形成了一个庞大的独立的军工体系,对改善我国国防工业的布局起到了一定作用。不过当时实行的是"军民两层皮"的建设模式,军工体系的建设只是单纯投入,没有经济收益,这也使国防科研经费往往难以为继。由于国防企业只生产军品而不生产民用品,军品援外还以"不当军火商"的精神免费赠送,国防企业日益成为一种沉重的包袱。这样的军工建设模式不仅影响了国家经济建设和人民生活改善,也影响了国防工业的自身发展。在1978年党的十一届三中全会召开前的十几年间,解放军的常规装备在仿苏式基础上几乎未能出现质的突破,原先与世界先进水平已经大大缩小的差距又重新拉开。

我国武器装备发展在这一阶段的独立探索,经历了种种曲折,虽然步履维艰并走了不少弯路,却毕竟积累了经验,并总结了教训。通过自身的努力,还锻炼出一支本国自主科研队伍,这又为后来的大发展创造了基础条件。

技术储备、战略调整形成升级跨代的实力(1979年至20世纪90年代后期)

1978年末召开的中共中央十一届三中全会,开始了改革开放的进程,中国的武器装备发展也迎来了一个全新局面。通过拨乱反正,全军部队和国防科研部门确立了以现代化为中心的正确发展方向,清算了"左"的错误,我国的军队和国防科研、军工部门通过面向世界,走出国门,开阔了眼界,也迎来了技术上的全面创新发展。

改革开放之初,我国的一些军工部门领导人走出国门,与西欧军工科研机构开展了交流,由此他们痛感自身的差距并增强了追赶的紧迫性。当时我国的有关部门曾设想过成批购买西欧的先进装备为部队实行换装,如陆军一度准备购买西德的"豹-2"坦克和反坦克炮,海军曾洽购英国的42型驱逐舰并想引进技术改造自己的051驱逐舰,空军则商议购买英国的"鹞"式和法国的"幻影"战斗机,不过西方讲求实利的军工企业家只热衷推销武器成品,不肯转让核心技术,要价之高又令人咋舌。当时有人计算,如果购买西欧的装备为解放军全面换装需要数百亿美元,若使国内的军工体系再



由仿苏式更换为欧美系列花费更要加倍。

1981 年中国的外汇储备不过 27 亿美元，还要优先满足经济建设，自然不可能再走 50 年代那种全面引进之路。何况美国和西欧国家在骨子里仍把中国这个“共产党国家”视为异类，关键性技术控制很严，中国买来武器后在零配件和技术保障上又要受制于人，到头来在政治上也会被“卡脖子”。曾是中国国防工业奠基人的聂荣臻针对这一情况特别指出，像中国这样一个大国，不可能买来一个国防现代化。中国领导人通过分析本国情况，认为提高本国军队装备的出路还在于自研，对外交流主要是学习引进技术。

由于立足于自研为主，并积极引进国外先进技术，当时国内军工科研在经费大幅压缩的情况下仍有重大进步。国内军工企业对国外先进武器只少量购买样品，再努力吃透其技术，并以引进的技术改造旧装备。例如，军工业引进国外航电技术改造了歼-7 战斗机，用引进的火控技术改造了 59 式坦克，都使其战斗力有了跨代升级。80 年代以后军队长期实行了“忍耐”方针，国防费用一再压缩，中国的国防企业对武器则采取多研制、少生产的方式，虽然相当长时间内军队装备没有太大改善，军事科技水平却有了不小的提升。如 1981 年中国用一枚运载火箭成功发射三颗卫星，这一技术运用到军事领域便可使一枚导弹分导出多弹头。1982 年常规潜艇水下发射弹道导弹成功，1988 年核潜艇在水下发射弹道导弹成功，都标志着战略武器水平又有了跨越性发展。在 1984 年国庆 35 周年的天安门广场阅兵式上，中国自行研制的“东风”系列洲际导弹、中程导弹和 69-Ⅲ型主战坦克、自行榴弹炮、装甲输送车及歼-8 歼击机都参加了检阅。这些武器的技术标准虽与世界先进水平相比至少有着 20 年差距，却显示了我国常规兵器研制突破了长期相对停滞的局面而有了质的跨越。

在大力引进国外先进军工技术同时，中国军工企业也打开了国外军售市场。中共中央十一届三中全会前后，邓小平便提出，不当军火商不行了。在 1979 年，中国以向埃及出售歼-6 战机为开端，将武器也作为外销商品推向国际军贸市场，在 80 年代还取得了不小的销售量。例如，当时通过引进西方航电设备对歼-7 进行改造，向十几个国家出口上千架。此时出口创汇获得的收益不仅解决了军工企业的经费来源困难，又为下一步的武器研制提供了重要资金，从而形成了良性循环。

1989 年夏天以后，西方国家联合对中国实行军品禁售，而中苏关系却实现了正常化。苏联衰落和俄罗斯联邦初建时，其军工企业急需经费以解决生存困境，中国因此再度从隔绝了 30 年的旧日合作伙伴那里引进了具有国际 80 年代水平的战机、地对空导弹、潜艇。中国在 20 世纪 90 年代初的对俄军购数量并不算太大，却解决了一些重点技术的引进问题，与之前对西方装备的探索相结合，再加上自主开发能力的大大提升，中国对重点武器的开发有了不少质的突破。一些在研装备吸收了新型俄罗斯装备的优点，大大加快了研发速度，有些还“青出于蓝而胜于蓝”。

从 90 年代中后期起，中国军队将信息化作为军队建设方向，装备信息化也被列为武器发展的重中之重。海湾战争、科索沃战争的实践证明，现代信息电子技术已经



改变了战争的样式,“硅片较量”比“钢铁拼搏”更重要。由于国家863高科技发展计划的实行,整个国家科技水平的提升又为向军品研制转化创造了重要的前提条件,国内电子、信息工业的发展,也使国防科研和军工生产迈上一个台阶。

1999年新中国成立50周年的天安门阅兵,向世人初步展示了中国军队新一代武器的外貌,如新型坦克、装甲车和各类导弹都大批亮相,这些作战平台与国际先进水平的差距已大幅度缩小。与此同时,中国各军工企业也都按行业组成各集团公司,以符合市场经济规律的运行方式推动武器的研制,大大促进了主战装备在与世界接轨的标准下得到大发展。

技术创新、跨越发展推动武器进步进入第二个黄金期(20世纪90年代末至今)

现代武器装备的研制是国家科技水平的结晶,同时也靠经济实力支撑。中国通过改革开放大大增强了经济实力,迈向新世纪后终于结束了“忍耐”期,对国防的投资逐年增长。尤其是1999年美机轰炸中国驻南联盟大使馆事件的发生,不仅激怒了全国民众,也使国防部门更深刻地认识到增强国防科技实力的重要性。据2009年国庆60周年阅兵时宣布的数字,在此前10年间中国对武器装备研制方面的投入已经超过了1999年以前的50年。

中国的国防投入,目前按比例计算还低于世界平均水平,更少于美国等西方国家。2010年间中国的国内生产总值为39万多亿元人民币,而国防费预算为5321亿元,只占国内生产总值的1.4%左右。2010年美国的国内生产总值为14.6万亿美元,军费开支却占4.5%,按汇率7倍于中国。当然,若是同世界各大国做比较,因中国经济总量近些年增长迅速,国防费支出在10年间已由世界第五位跃居世界第二位。

进入新世纪后,由于国内科技水平得到跃升和国防投入增加,军工科研终于得到了新中国成立以来从未有过的良好物质保障,武器研制有了快速发展。如果将20世纪50年代至60年代前期算作中国武器发展的第一个黄金期,进入新世纪后可谓进入了第二个黄金期。相比之下,第一个黄金期中国军队武器的快速发展还是全面模仿前苏联,第二个黄金期的发展特点却是自主研发,对外购买少量武器只是作为补充,这才有了赶上世界先进水平的希望。

自20世纪90年代末以来,中国每年都有一些重大的军工科研突破,尤其是弥补了过去基础研究的众多弱项,在航空、航天、船舶、兵器、军用电子、工程物理等高技术领域取得了一大批具有世界先进水平的成果。解放军陆军第三代坦克批量装备部队,先进的野战防空装备、远程火力突击装备也大量生产;国产第三代战机“歼-10”等列装航空兵后形成了以第三代战机为骨干的空中武器装备体系;世界先进水平的防空反导装备研制成功,加上先进的空空导弹、空地导弹,又使空军逐步具备攻防兼备作战能力;国产新型导弹驱逐舰、导弹护卫舰大量列装,使海军先进舰艇数量具备一定规模,并配备各种先进舰载武器系统,极大增强了防区外打击能力和编队防空能力;第二炮兵部队开始装备机动的战略核导弹,已具备核常兼备、慑战并举的作战能力;



解放军信息支援能力日益提高，电子战水平也有了极大提高。中国军队建设带来的装备更新换代，已经逐步形成具有本国特色的机械化与信息化复合发展的武器体系，在某些领域里跻身于世界先进行列。尤其令中国人民自豪的是，国防科研部门发挥自身的强项，在进行信息化建设的同时迈向外层空间，"神舟"1号至7号相继发射成功，2007年1月还进行了反卫星试验。

中国国防科研水平的跃升，使国产武器在国际军贸市场上也走向高端，改变了过去以低档廉价为主的外销方式。中国推向国际市场的FC-1"枭龙"战斗机、国产"凯山"防空导弹、"江卫"级护卫舰等重型主战装备，都被认为不逊于西欧国家同类产品的水平，价格又具有优势，因而受到众多发展中国家的欢迎。在武器外销增加时，中国的武器外购却在不断减少。在2008年珠海航展上，中国一位导弹总设计师曾公开对记者发表讲话说："前些年我们从某些航空强国引进一些装备、技术，这对我们是有不小帮助的。但再过三年，最多五年，他们再想向我们销售产品就会相当的困难，因为那时我们的技术水平可能已经赶上甚至超过了他们。"

2009年的新中国成立60周年天安门阅兵，是对新中国武器装备发展的一次大检阅。参阅部队在地面有30个装备方队，展示的武器数量超过以往历次国庆阅兵，而且性能也有了新的跨越，并能充满自信地公布了型号和部分性能。阅兵中出现的国产第三代主战坦克99式和96式虽在10年前的天安门广场阅兵中已出现过，不过其内部设备已有了质的飞跃，外装甲上的防护设施也有了可见的改进。汽车牵引的火炮已经退出了阅兵行列，参加阅兵的火炮都是自行火炮和车载突击炮，其中的155毫米自行加农榴弹炮出口中东后被用户认为优于西方同类装备。东风-31甲战略导弹在阅兵式上又再次作为重要方阵亮相，显示出"个头变小、威力更大"的特点，说明已具备了第二次打击能力。再加上东风-21中程导弹和"长剑-10"巡航导弹的亮相，形成了远、中、近程配套的体系，表明了中国军队核常兼备的战略打击能力大大提高。阅兵中的海军因不可能"陆上行舟"，主要以车载方式展示了多种导弹，显示出反舰和防空作战能力的跃升。空军受阅编队的战机达150架，是新中国成立后历次阅兵中数量最大、机型最多的一次，而且所有战机都系国产，其中如歼-10、歼-11又属第三代，令不少人感到神秘的国产预警机也首次加入受阅阵营。

2011年1月11日，中国新研制的第四代战斗机歼-20在成都进行了试飞，使我国成为继美国、俄罗斯之后第三个能研制出这一代新战机的国家(不过目前还只是样机而未定型)。随着全球范围高科技的发展，航空作为高投入、高科技密集的产业，在世界上已经成为"贵族"产业，只有美国、俄罗斯还维持原有的完整的飞机制造业，欧洲国家必须联手合作才能共同维持完整的航空工业，其他国家则在很大程度上成为美、俄、欧洲航空工业体系里的配角。在此形势下，中国航空业能异军突起，标志着基础工业、装备制造业、材料科学、电子科学等各个相关领域都有了重大突破，并将改变未来空军强国的格局。近些年国际上的局部战争已证明，空军已成为"首战之军"，中国在世界战机的研制领域已超越西欧而跃入前三名之列，这为解放军空军在确保"首



战用我,全程用我”提供了物质保证。

中国武器装备的大幅度进步,也使各军兵种的战略任务有了新的变化。陆军强调全域机动,海军实行了近海防御到远海防卫,空军实施攻防兼备,二炮则能够核(弹)常(规)并用。自2004年以后的中国国防白皮书也已经向国内外宣布,中国军队建设的重点是信息化,能打赢信息化条件下的局部战争将是军事斗争准备的主要任务。中国在综合国力增强后,也不会走对外扩张之路,不过保持国防实力的适当发展,才能对国际反华势力和分裂势力起到有效的震慑作用。

新中国成立60多年来,神州大地已发生了“天翻地覆慨而慷”的巨变。人民军队的面貌也由“小米加步枪”走到了今天的机械化加信息化。“神舟”飞船遨游太空,导弹神箭刺破青天,新型核潜艇可下五洋,装甲铁骑高速驰骋……新中国一代代军工人员和广大指战员在武器装备的研制生产方面付出了艰辛的努力,创造了辉煌的业绩。不过国人也应清醒地看到,由于国家的技术底子薄、目前产业规模虽大却在总体上档次较低,在多数高端产业上与最发达国家相比仍有不小差距,这也使我国的武器装备总体水平仍落后于世界最强手,要达到赶超的目标还需要走漫长的征程。

(徐焰.中国青年报,2011.05.06)



专家解析中国军事现代化历史方位:重在消除时代差

即使拥有“两弹一星”及撒手锏武器,为何始终未能摆脱战争威胁?要改变自鸦片战争以来侵略者的后方总是安全的历史

在当今社会达尔文主义充斥世界军事舞台、“道”与“器”本末倒置、进攻性力量与防御性力量发展严重失衡的形势下,清醒认识和正确把握中国国防的本质,围绕“建设信息化军队、打赢信息化战争”的总目标,构建推进全球军事平衡、维护世界和平的防御性制衡力,是中国军事现代化的最大非对称选择。

回顾自鸦片战争以来的170多年军事发展史,中国军队一直在维护“海权”和“陆权”之间飘忽不定,疲于应对;虽然多次创造以弱胜强的战争奇迹,甚至拥有“两弹一星”及撒手锏武器,但始终未能摆脱外部压力、战争威胁、遏制封堵,其根本原因就在于我们的军事现代化水平始终落后于时代基准。

在21世纪,在“全球即时打击”的态势下,达不到信息化军队的时代基准,威胁就会从四面八方涌来。因此,对我军来说,重要的不是补级差、代差,而是消除时代差。这不只是消除技术差距,而是全面提升各方向、各军种、各领域的实力,使国防和军队全面跨入信息时代。只有这样,我们才能



拿到屹立世界军事之林和保证国家安全的入场券。

消除军事力量的时代差距，为防御性国防进行战略制衡打下基础，在此之上，还需要发展令进犯者望而止步的战略制衡手段，才能遏制强加于我的任何战略冒险。其中，最主要的就是建立令人信服的战略威慑力。首先，我们要拨开多元化威胁的迷雾，聚焦事关国家生死存亡的核心安全威胁，拥有遏制核战争和核讹诈的战略反击力。自广岛核爆以来，核威慑乃示而不用的“定海神针”；没有这种能力，国家和民族大厦将倾。这就不难理解，当美军转向以“平衡”原则应对多元化“混合威胁”之时，俄军却在强力推进传统的三位一体核反击力量建设。今天，全球的核武器加在一起足以吞噬全人类，如何防止一个国家、一个地区乃至全球滑入毁灭性灾难，我们需要与世界一切爱好和平的力量携起手来，构建足够抵御核威胁、核讹诈的战略反击能力，促进全球和地区战略武器平衡，制约全球战略武器发展和使用。

未来，我们更多的是面对信息化条件下的武装冲突和局部战争威胁，战略制衡需要仰仗坚实的积极防御。中国的积极防御不是追求“全谱优势”，而是形成敌人无法压制、难以应对的关键性交战能力，由此粉碎敌人的进攻。这既是我军的战争经验，又是现实的出路。在历次地面战争中，中国陆军被证明是无法剥夺的中国优势。但战争是最少保守的领域，在一个信息化犹在进行、联合作战方兴未艾的时代，战场控制权从地面向海洋、天空、空间、网络拓展开去，中国军事现代化需要创建新的积极防御优势。因此，当代中国军事现代化的要点在于定位好积极防御的着力点。从发展方向上看，突出的是要发展远程制敌和非接触交战的手段，不仅能拒敌于国门之外，而且要让对手相信发起战争的起源地将成为战场，由此最大地遏制敌人的进攻，最快地控制战局，最小地遭受战争损失。换句话说，我们的军事现代化要改变自鸦片战争以来侵略者的后方总是安全的历史，只有这样，才能确立行之有效的积极防御优势。

应当指出的是，中国的军事现代化不是争世界第一。发展战略制衡手段，而不落入进攻性国防的历史漩涡之中，需要我们始终保持警醒的头脑。只要我们时刻以中国历史上一切穷兵黩武而亡国亡种的战争悲剧为镜，以前苏联卷入军备竞赛拖垮经济而导致国家解体为镜，以美国进攻性力量过度增长而使伊拉克战争陷入泥潭的事实为镜，遵循有限的军事发展目标，做出符合“三个提供，一个发挥”使命的科学取舍，有所为有所不为，我们就不会迷失在军事现代化的丛林中。

晚清军事变革的悲剧，就在于顽固坚持农耕发展体制，弄出“马拉火车”式的怪胎

在军事现代化的征途上并不存在“条条大路通罗马”的理想状况，任何



一点突破大都必须经历艰难的抉择和反复的探索。2010年英国《经济学家》断言，中国军队建设无法回避“现代化陷阱”，现代化道路正“越走越难”。无论这是善意的忠告，抑或主观的臆断，中国军事现代化确实需要站在领先时代的高度，找到一条适合国情和军情的发展道路。

纵观历史，大凡生产力和生产方式发生变革时期的军事现代化，无一例外地重构军事发展体制，进而形成全新的军事现代化“范式”。近代以来，西方军事现代化领先中国300年的一个决定性因素，在于他们率先完成从“农业—军事体制”向“工业—军事体制”、“商业—军事体制”和“信息—军事体制”的转变。正因为有了从麦克纳马拉到佩里的国防体制企业化改造，才有今天现代化美军的高速运转。反思晚清军事变革的悲剧，一个重要原因就是顽固坚持农耕发展体制，出现“马拉火车”式的军事现代化怪胎，造出北洋舰队这样由小农经济与工业兵器结合的现代化畸形儿。

今天，我们把新军事变革放到中国政治经济发展环境中考察，实质上就是要完成从初级工业阶段迈向信息工业阶段的发展进程。这从根本上提出了结构性调整中国军事发展体制的历史命题，而答案就在于置身国家新型工业化发展母体中创建军事现代化的组织、管理和运行新体制。这个新型工业—军事发展体制应当汲取现代企业的机械化、信息化发展经验，超越西方传统的工业—军事发展体制。它具有开放性，参与国家新型工业化建设的资源优化配置和军民成果转化；具有整体性，在国家新型工业化发展布局中立体化、协同性推进，不追求哪一方面的单兵突进，避免结构失衡；具有持续性，能实现机械化与信息化复合式发展，从根本上改变战斗力增长模式。建立这样的发展体制，军事现代化就有根基，就不会出现断链子的危险。

改革开放30多年来，中国制造一跃成为全球发展的重要依托，这为军民融合创造了前所未有的机遇 一方面，要发挥好中国制造的平台作用，快速实现国防基础更新。20世纪以来，发展中国家的军事现代化历程一再告诫我们，金钱买不来现代化，过度依赖他国只能带来灭顶之灾。要避免买来的现代化这个最大的陷阱，只有把军事力量建筑在富有生命力的国产化地基上。今天，中国制造为军事现代化提供了新型工业化的良好平台，我们有条件使国防工业生长在中国制造这个基石上。另一方面，要抓住中国制造产业的转型契机，突破跨越式发展的瓶颈。当前，高端军事技术与民用技术已经有80%以上的重合率，并且高端技术经过市场竞争优胜劣汰出信得过的成熟产品，各国军队都在谋求寓军于民、军民一体的发展模式。在这方面，中国制造产业正从低端制造业向信息工业、电子机械工业主导的高端制造产业转型，无疑给国防和军队跨越式发展带来得天独厚的跳板。



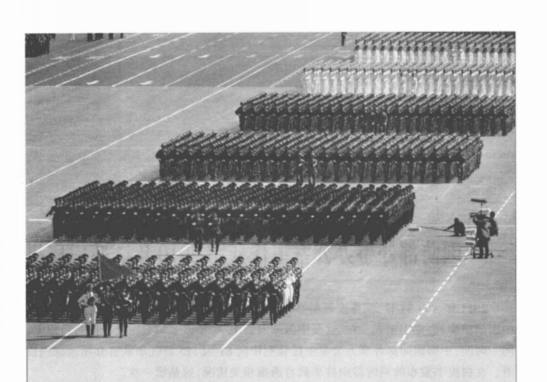
尽快放下那些曾经获得巨大成功，但现在已经明显过时的经验和思想

西方国家新军事变革在高调进入军事转型后，遭遇金融危机的挫折没有完成预定目标，转入调整期。此时，中国特色军事变革在信息化、机械化大发展的积淀之上，迎来转型的浪潮。与历史上一切军队建设转型一样，我军也进入变革的“深水区”，各种深层矛盾表现得愈加活跃，现代化遭遇的阻力和风险陡然跃升。历史证明，人是决定战争胜负的主要因素，是决定中国军事现代化成败的关键变量。只有首先实现人的现代化，军事现代化才能“任凭风浪起，稳坐钓鱼船”。

法国曾在一战中凭借阵地防御赢得胜利，却在二战中被德军轻易绕过马其诺防线。美国海军研究生院教授约翰·阿奎拉将体制内的思想僵化，称作影响美军军事现代化的“顽敌”；而为了消除这种“顽敌”，俄罗斯在军事改革中甚至采取“不换思想就换人”的激烈手段。毫无疑问，推进中国军事现代化同样存在进步与保守的反复角力。为了尽可能地把更多领导者转变为危机认知者和变革驱动者，中国军事现代化必须优先追求认知领域军事现代化，积极塑造以“反思进取”为基本特征的思想观念，尽快放下那些曾经获得巨大成功但现在已经明显过时的经验和思想，为推进中国军事现代化确立正确的方向、选择科学的路径。

解决一个人的现代化需要因人而异，但是推进一支军队群体的现代化，需要培育共同文化，这就是以信息化为标志的现代军事文化。首先，要营造互信合作的氛围。信息化建设是一次伟大的群体性探索，需要众多智慧相互碰撞才能取得胜利。要想获得军事创造力井喷效应，需要有一个相互信任、共同创作的文化氛围，实现将军与士兵之间、指挥员与技术员之间无障碍的信息沟通、思想沟通。其次，要培育探险家的勇气。现代化是一次对未知世界的探险历程，否则就永远步别人的后尘。在机械化向信息化让渡主导地位的形势下，需要有超越当前触摸未来的胆识。此外，现代化离不开求真务实的作风。军事现代化不是挂在墙上、喊在嘴里就能实现的，也不是架起计算机、装上应用软件、连接进网络就成了，任何形式主义到头来只能误国误军。

（夏兴有.光明日报，2011.01.28）



八、国防现代化：风劲帆满海天阔

(二)2010国防白皮书：展现负责任大国的风貌

《2010年中国的国防》白皮书新在何处？主要有三点：一是进一步阐明和宣示中国奉行防御性国防政策的依据和决心；二是系统介绍武装力量建设和运用的新发展；三是充分展现武装力量在建立互信、维护和平方面发挥的重要作用。



国防部外事办公室主任介绍2010年国防白皮书

2011年3月31日，国务院新闻办新闻发布厅里，云集着中外媒体记者，《2010年中国的国防》白皮书正式发布，这是中国政府自1998年以来第七次发布国防白皮书。同一时间，中国国防部外事办公室主任钱利华向81国115位驻华武官介绍这部白皮书。在白皮书发布的同时即向驻华武官通报相关情况，这是第一次。

作为权威的政府文告，国防白皮书是外界了解中国安全战略和国防政策，了解中国国防和军队现代化建设的一个重要渠道，在阐明政策立场、增进理解信任、化解矛盾疑虑方面具有不可替代的作用。

“贯穿于中国国防白皮书的一条主线，始终是和平发展和防御性国防政策。”钱利华接受《瞭望》新闻周刊采访时说，综观中国七部国防白皮书，其宗旨是在向世界阐述中国防御性国防政策的本质。这种自卫性的、和平性的国防政策，实际上是与中国一直以来倡导的和平发展道路相符的。早在2002年的国防白皮书中，中国第一次在政府文告中提出了“和平发展”的理念，2010年国防白皮书又从中国的发展道路、根本任务、对外政策和历史文化传统4个方面，阐释了中国奉行防御性国防政策的客观依据和历史必然。

“中国政府发表2010年国防白皮书，阐述了中国对国际安全形势的战略判断，介绍了国防和军队建设的新发展，宣示中国坚持走和平发展道路和奉行防御性国防政策的坚定决心，有利于增信释疑，营造互信合作的安全环境”，钱利华将其核心要义总结为15个字，即“开放求信任、合作求安全、共赢求发展”。

新的阐释体现开放合作诚意

新发布的《2010年中国的国防》白皮书正文约3万字，共分10章，其中“人民解放军的现代化建设”、“国防动员和后备力量建设”、“军事法制”、“建立军事互信”等四章是首次以单独的章节写入国防白皮书的。



“七年来，中国的每一部国防白皮书都有新内容，这既体现了中国军队对外开放合作的诚意，也体现了中国军队自主增加透明度的意愿。”钱利华介绍说，2010 年国防白皮书有 6 个首次：

首次阐述建立两岸军事安全互信机制问题，指出两岸可以适时就军事问题进行接触交流，探讨建立军事安全互信机制问题，以利于共同采取进一步稳定台海局势、减轻军事安全顾虑的措施。

首次从保卫边防海防空防安全、维护社会稳定、参加国家建设和抢险救灾、参加联合国维和等七个方面，全面总结和平时期中国武装力量多样化运用情况，体现了武装力量在维护国家安全和发展利益、保护人民利益、维护世界和平与促进共同发展中的重要作用。

首次介绍新中国成立以来军队现代化建设发展历程。

首次介绍我军构建联合作战体系情况。

首次全面介绍近年来军事法规体系建设、法律法规实施、军事司法等情况。

首次系统阐述新形势下建立军事互信的目标和原则，全面介绍近年来我推进军事互信的实践。

近年来，国际形势发生了深刻复杂的变化。钱利华分析说，国际社会携手应对国际金融危机，同舟共济、互利共赢成为普遍共识，世界各国之间的协调合作进一步增强。同时，全球性挑战更加突出，安全威胁的综合性、复杂性、多变性凸显，国际战略竞争日趋激烈。从国内形势看，我国的综合国力持续增强，国际地位和国际影响力不断上升，国防和军队现代化建设取得显著成绩。在国内国际因素联系互动不断增强的情况下，国际社会对中国的国防和军队建设高度关注，来自外部的误解、疑虑也在增加，有的声音甚至质疑中国防御性的国防政策正在发生改变。对于这些外界的疑虑，2010 年国防白皮书阐明了中国实行防御性国防政策的历史和现实依据。白皮书明确指出，中国坚定不移地走和平发展道路，坚定不移地推进改革开放和社会主义现代化建设，坚定不移地奉行独立自主的和平外交政策，中国坚定不移地秉承中华民族优秀文化传统和以和为贵的和平理念，可以说，奉行防御性国防政策是这四个“坚定不移”提出的必然要求。

白皮书还阐述了新时期中国国防的目标和任务，主要有：维护国家主权、安全、发展利益；维护社会和谐稳定；推进国防和军队现代化；维护世界和平稳定。这四条体现了国家安全与发展、军队新的历史使命对国防和军队建设的新要求。需要说明的是，这些目标和任务是符合防御性国防政策的。

“国防白皮书的重要功能之一，是对外增信释疑。”钱利华说，“据我所知，许多国家把中国的国防白皮书作为系统研究我国防政策和军事战略的重要文件，有的外国学术机构和学者研究得还很深很细。总的看，大多数国家对中国的国防白皮书给予了积极评价，认为它具有权威性、客观性、连续性等特点。”

他告诉本刊记者，国防白皮书宣示，要把中国人民的根本利益与世界人民的共同



利益联系起来，把中国的发展与世界的发展联系起来，把中国的安全与世界的和平联系起来，表达了一个负责任大国坚持走和平发展道路的坚定意志。在新国防白皮书的“国防政策”等许多章节中，都体现了以开放求信任、以合作求安全、以共赢求发展的积极姿态，这不仅从不同角度回答了国际社会关切，也有力驳斥了“中国威胁论”。

对外合作深化军事互信

近年来中国对外军事交流与合作的力度不断加大。此次，在新国防白皮书“建立军事互信”一章中，明确提出推动建立平等、互利、有效的军事互信机制。对此，钱利华表示，在全球化时代，加强互信与合作已成为世界各国共同应对全球性挑战的必然要求。中国倡导互信、互利、平等、协作的新安全观，将互信摆在非常突出的位置。积极推进军事互信，是中国军队开展对外交流合作的重要目的之一。

钱利华介绍，近年来，中国军队积极发展与大国的军事关系，拓展与周边国家的军事合作，深化与发展中国家的军事交流。截至目前，人民解放军已与外国军队举行47次联合军事演习和训练，多次邀请外国军事观察员或驻华武官观摩我军举行的军事演习，我军也多次派员观摩外军举行的军事演习，这对于促进军事互信与友好合作产生了积极作用。而高层互访、战略磋商与对话和边境建立军事互信措施等，也拓宽了深化军事互信的渠道。

“今后，我们将继续秉承推动建设和谐世界的主张，不断扩大交流、深化合作、加强互信，与各国一道共同维护世界和平与安全。”钱利华强调道。

在新白皮书中还指出，中国军队执行联合国多项维和任务、参与索马里护航和海地国际救援等活动，积极维护世界和平稳定。中国要在共同应对全球性挑战中发挥独特作用。

钱利华分析说，当前，国际形势正在发生新的深刻复杂变化。一个明显的特点就是全球性挑战更加突出，恐怖主义、经济安全、自然灾害等对各国安全威胁明显增大。面对共同的挑战，中国奉行互信、互利、平等、协作的新安全观，坚持把中国人民的根本利益与世界人民的共同利益联系起来，把中国的安全与世界的和平联系起来。

他指出，中国军队积极参与国际安全事务，致力于为维护世界和地区的和平稳定发挥积极作用。例如，在亚丁湾和索马里海域护航方面，中国海军舰艇编队在保护中国船舶、人员安全和世界粮食计划署等国际组织船舶安全的同时，尽可能为航经该海域的外国船舶提供安全掩护。据统计，国际组织和外国船舶占中国海军护航船只总量的43%左右。在联合国维和行动方面，截至目前中国军队共参与了20项联合国维和行动，我国是联合国安理会常任理事国派遣维和人员最多的国家。在国际灾难救援方面，军队积极协助中国政府有关部门向22个受灾国提供了总价值超过9.5亿元人民币的救援物资，派出搜救、医疗、直升机救援队等专业力量9次赴国外参加人道主义灾难救援行动。

“这都增进了中国与有关国家之间的军事互信与友好合作，提高了共同应对新挑



战新威胁的能力。也说明,中国军队正在为履行国际义务作出更大的努力,取得更多积极成果。”

军费透明度越来越高

国防经费一直是各界十分关注的话题。新白皮书对中国的国防开支进行了详细的阐述,其中提到,2010 年国防费预算为 5321.15 亿元人民币,比 2009 年增长 7.5%,国防费增幅有所下降。但 2009 年和 2008 年相比的增幅是 18.5%。

“这是由于受国际金融危机的冲击,国家为了重点保障民生和社会急需项目的支出,对军费开支增幅作出调整。同时,国家为了维持军队建设计划的连续性和稳定性,今年的军费依然保持了小幅增长态势。”钱利华说,2011 年随着国家经济的好转,国防费预算增长 12.7%,这是正常的。

从历部国防白皮书来看,都以专门章节介绍了中国国防经费的有关情况。钱利华认为,与以往相比,国防白皮书对国防经费的介绍越来越详细,从以往公布国防费预算、决算总额,国防费的主要构成,到目前公布现役部队、预备役部队和民兵的经费开支情况,可以说国防白皮书在国防费问题上的透明程度越来越高。

“中国坚持国防建设与经济建设协调发展的方针,国防投入始终保持合理适度的规模”,钱利华分析,近年来,我国年度国防费占国内生产总值的比重相对稳定,占 1.4%左右,而世界主要国家国防费占 GDP 的比重大都在 3%~4%。

他强调,中国的国防费是透明的,不存在所谓的隐性军费问题。中国按照依法行政的要求,依据国防法、预算法等法律法规,对国防费进行管理。每年的国防费预算,都纳入国家预算草案,由全国人大审查批准,按规定程序下达执行,并接受国家和军队审计部门的监督。中国于 2007 年参加了联合国军费透明制度,每年都向联合国提交有关军事开支报告。

“我们希望国际舆论能以客观、理性的态度看待中国的国防建设。”钱利华说。

白皮书中还提到,2009 年国防开支中的训练维持费为 1669.95 亿元人民币,约占整个军费开支的 33.73%。钱利华介绍,“这其中有为加强军队完成多样化军事任务能力的支出。”多样化军事任务能力建设投入增加是因为中国军队承担的非战争军事行动任务越来越繁重。近年来,中国军队参与了汶川、玉树抗震救灾、亚丁湾和索马里海域护航、甘肃舟曲的泥石流抢险等行动。

此外,近两年,中国军队适当增加高技术武器装备及其配套建设经费,是为了推进中国特色军事变革,进一步缩小同发达国家的军事装备差距。

“中国军队加强完成多样化军事任务能力方面的支出逐年增加是合理的。同时,中国军队执行多样化军事任务的装备和能力也出现了‘质的飞跃’。”钱利华评价说。

依法治军提升军队整体建设水平

此次,国防白皮书首次把军事法制单独成章,介绍了近两年来军事法制情况。钱



利华表示，依法治军是我军现代化建设特别是正规化建设的重要方面，也是我军走出国门、承担更多国际义务的必然要求。

从2010年的情况看，在依法治军方面取得的成果主要有：

一是法规体系进一步健全。截至2010年12月，全国人大及常委会制定的国防和军事方面的法律及决定17件，国务院、中央军委联合制定的军事行政法规97件，中央军委制定的军事法规224件，各大单位制定的军事规章3000多件。

二是坚持依法用兵、依法行动。在日常战备训练、参加国内抢险救灾、中外联合演习、海上护航等行动中严格遵守有关国际法、国家和军队的各项法律法规。

三是军事司法工作进一步加强，完善了军事司法体系。

四是搞好法律服务和法制宣传教育。目前，全军旅团级单位设有法律咨询站，营连普遍设有法律咨询组，共有军队律师1300多名，法律咨询员2.5万名。

"这些成果表明，通过贯彻依法治军方针，加强军事法制建设，为保障和推动国防和军队建设科学发展发挥了重要作用。"钱利华这样说。

(袁元.瞭望新闻周刊，2011.04.02)

国防白皮书透露我党治军新思维，研判局势更谨慎

从2008年5月国防部新闻发言人首次亮相，到2009年8月国防部网站试运行，再到官方不定期对外发布国防和军队建设政策文件，日益完善的信息发布制度已经让解放军逐渐褪去了昔日所谓的神秘面纱。

近3万字的《2010年中国的国防》白皮书赶在3月最后一日公布于众，这是中国政府自1998年以来第七次隔年发布国防白皮书，因而被认为是观察中国军情和国防新动向的最权威文本。

3月31日上午10时，该白皮书在国务院新闻办公室记者会上正式发布，共分为



前言和安全形势、国防政策、人民解放军的现代化建设、武装力量运用、国防动员和后备力量建设、军事法制、国防科技工业、国防经费、建立军事互信、军控与裁军 10 章。

国防部官员并且首次在同一时间向 81 国 115 位驻华武官介绍相关内容，参与编撰白皮书的解放军军事科学院研究员陈舟等专家则频频接受媒体采访，向外界解疑释惑。而透过这一档期的透明化运作，中国国防的新策略、新动作、新理念开始“浮出纸面”，让外界从中窥见北京因应形势变化而作出的多项调整。

研判局势更加谨慎

北京高层自邓小平时代作出了“和平与发展是时代主题”的重大判断，认为世界局势将在相当长的时期内保持稳定。此次国防白皮书延续了这一战略思想，强调和平、发展、合作的时代潮流不可阻挡。但毕竟利比亚的战火仍在蔓延、朝鲜半岛危机难解、中东各国动荡不安，白皮书对当前世界局势的研判显得更加谨慎。

白皮书说：“国际安全形势更加复杂……发达国家与发展中国家、传统大国与新兴大国矛盾不时显现，局部冲突和地区热点此起彼伏，一些国家因政治、经济、民族、宗教等矛盾引发的动荡频仍，天下仍不太平。”

具体到中国身处其中的亚太地区，今年白皮书虽与 2008 年国防白皮书作出了同样的判断——安全形势总体稳定；但也不惜笔墨列举了这一地区面临的安全风险：朝鲜半岛形势不时紧张，阿富汗安全形势依然严峻，部分国家政局动荡，领土和海洋权益争端时有升温等等，并别有意味地指出，美国加大了介入亚太地区安全事务的力度。

基于对现实形势的考量，白皮书明确指出新时期中国国防的目标和任务为“三维一化”：维护国家主权、安全、发展利益；维护社会和谐稳定；推进国防和军队现代化；维护世界和平稳定。这一界定与 2002 年国防白皮书的表述大体相同，不同的是今年将“发展利益”列入了国防范畴。

多项“首次”提升军事透明度

按照军事科学院研究员陈舟的说法，提高军事透明度是中国发布国防白皮书的主要初衷。今年白皮书在延续以往内容框架的同时，还创下多个“首次”：例如首次对解放军现代化建设情况单独设章介绍，首次披露和平时期中国武装力量多样化运用情况等，印证了中国不断提升军事透明度的一贯努力。

其中，此次白皮书首次单独成章，从保卫边防海防空防安全、维护社会稳定、参加国家建设和抢险救灾、参加联合国维和、亚丁湾和索马里海域护航、中外联合联训、国际灾难救援等 7 个方面，介绍了和平时期中国军事力量的运用情况。

而解放军联合作战体系也首次写入了国防白皮书。据悉该体系由天基、空基、陆基等侦察系统构成，涉及地面、水面、空中三种力量，由电子战力量、网络战力量、心理战力量等构成，显示中国国防现代化进程已经取得重要进展。



军事透明度还体现在对国防军费使用情况的发布方面。白皮书说，中国国防费保持适度合理增长，2008 年和 2009 年，中国年度国防费分别为 4178.76 亿元和 4951.10 亿元人民币，分别比上年增长 17.5%和 18.5%，国防费主要由人员生活费、训练维持费和装备费 3 部分组成，各部分大体各占 1/3。

白皮书还首次公布了 30 年来国防费变化的基本数据。对于坊间有关军队加薪的传言，总后司令部战勤计划局副局长彭振海也公开作了补充证实，称“中国军队的加薪问题正在研究当中”。

事实上，国防白皮书还只是中国官方发布军事信息的常态渠道之一。近年来军方采取了一系列透明化举措，从 2008 年 5 月国防部新闻发言人首次亮相，到 2009 年 8 月国防部网站试运行，再到官方不定期对外发布国防和军队建设政策文件，日益完善的信息发布制度已经让解放军褪去了昔日所谓的神秘面纱。

首提两岸军事互信

对于两岸问题的表述向来是中国国防白皮书的一大看点，此次白皮书首次提出探讨建立两岸军事安全互信机制，让不少政情观察者感到既在情理之中，也在意料之外。

白皮书说：“两岸可以就在国家尚未统一的特殊情况下的政治关系展开务实探讨。可以适时就军事问题进行接触交流，探讨建立军事安全互信机制问题，以利于共同采取进一步稳定台海局势、减轻军事安全顾虑的措施。”

这一表态立即在岛内引起不小的反响，国民党籍“立委”邱毅称，大陆将两岸军事互信机制纳入国防白皮书，对两岸整体发展是一大福音。更重要的是，台湾不需再受军火商敲诈，也无需成为美国遏制大陆的棋子。

白皮书还正式提出了签署两岸和平协议的提议，称两岸应在一个中国原则的基础上协商正式结束敌对状态，达成和平协议。而这一话题已在研究界和民间多有酝酿，如今在两岸关系继续向好发展的情势下提出，具有一定的突破意义，也显示出大陆方面力求在两岸间建立全面双赢关系的诚意。

同时，此次白皮书还首次系统阐述军事互信的地位作用及实践发展。依据历年白皮书有关政策表述和近年来中国参与国际军事合作的实践，系统阐述新形势下建立军事互信的基本原则，并全面介绍了中国推进军事互信的一系列做法。

透露我党治军新思维

国防白皮书一般由谙熟军队事务和高层治军思想的官方智囊操刀，遣词用语颇有讲究，被媒体形容为“寥寥数语都有背景”。今年白皮书自然也不例外，其中一些新观点、新用语体现出我党治军的新思维。

例如白皮书提出，统筹经济建设和国防建设，实行军民融合式发展，建立完善军民结合、寓军于民的武器装备科研生产体系、军队人才培养体系和军队保障体系。首



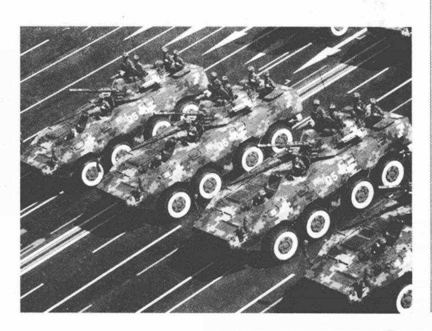
次出现“军民融合式发展”，曾在2009年中国人民解放军建军82年前夕，作为当时中共中央政治局集体学习的重要课题。中共中央总书记胡锦涛在会上提出，要统一军民产品和技术标准，深化武器装备采购制度改革。

如今将军民融合式发展正式写入国防白皮书，将成为未来中国军队改革的一个着力点。

再如，以往国防白皮书多强调“加强思想政治建设”，今年则改为“创新政治工作”，提出以创新精神推动政治工作，使政治工作适应新形势、实现新发展。其中提到军队开展心理测评、心理训练和心理危机干预等工作，并援引有关规定指出，5年内旅团级部队至少有1名专职心理医生，连级分队有3名以上心理骨干。

另外在日本遭受核辐射危机的背景下，此次白皮书透露的中国将同有关国家合作在华建立核安全示范中心、第二炮兵部队在核武器管理方面始终保持良好安全记录等内容也广受关注。从中也可以看出，中国在国防安全管理中秉持着高度负责的精神，并希望在核安全方面积极借鉴国际经验。

（符永康. 中国新闻周刊，2011.04.07）





(三)军队建设稳步前行

进入21世纪以来，中国军事现代化处于一种挑战前所未有、机遇也前所未有的复杂态势，能否以宽阔的视野、博大的胸怀和前瞻的远见，厘清中国军事现代化的历史方位，选择正确的发展道路，抓住核心环节奋力突破，关乎国家长治久安和军队发展命运。



锤炼核心军事能力

2010年10月10日，随着模拟“蓝军”发动的首轮电磁攻击，解放军“使命行动-2010A”集团军跨区机动实兵检验性演习在北京军区某合同战术训练基地拉开了序幕。

参加此次演习的有北京军区、兰州军区、成都军区所属3个集团军首长机关带部分实兵，总兵力3万余人，机动总里程预计1万余公里。空军和陆军航空兵出动运输机、战斗机、武装直升机，参加空中力量投送和实兵行动演练。

综观近年来解放军举行的大大小小的军事演习、演练活动，均是围绕着提升核心军事能力展开的。全域作战能力、联合作战能力、复杂电磁环境条件下训练能力、精确打击能力等核心军事能力的基本要素，在诸多演习演练中得到全面锤炼。

仅以2009年解放军举行的“跨越-2009”跨区机动演习为例，就对陆军建制师、空军航空兵、陆军航空兵以及兵种部队的上千个核心军事能力点，进行了严格、精确、科学的检验评估。而在演习中，空军和陆航部队出动部分兵力和多种机型直接参与，使演习更加贴近实际作战情况，训练的合成化程度更高，推动解放军训练和作战向更高层次发展和挺进。

各兵种军事训练重点

在2010年解放军总参谋部发布的年度军事训练指示中，一改往年纲目式的发布消息的做法，在高调宣布解放军新的一年军事训练要点的同时，负责全军军事训练的总参军训和兵种部部长陈照海少将亦详细阐释了本年度解放军军事训练的总体规划，对军事训练要干些什么、怎么干、达到什么标准以及陆军、海军、空军和第二炮兵的训练重点都作出了全面介绍。

对于提升核心军事能力，陈照海强调，2010年各军兵种将结合使命任务，大力加强核心军事能力训练，增强训练的针对性和实战化水平，全面提高部队打赢信息化条件下局部战争的能力。



具体来看，陆军主要是加强各兵种专业协同训练，依托训练基地抓好复杂电磁环境下实兵演练，按照新一代《军事训练与考核大纲》规定的条件和标准组织实弹、实投、实爆训练。步兵、装甲兵以立体攻防为主要课题，积极开展复杂战场环境下的实战化研练。炮兵、防空兵围绕参加联合火力打击、区域联合防空等课题，深化信息化条件下精确打击研究性演练。陆军航空兵着眼提高立体突防能力，重点抓好空中攻击和夜间、超低空、海上、高原等针对性训练。

海军主要加强近海机动作战、海域综合控制、海上破袭作战、两栖作战、基地防御作战等课题训练。深化复杂电磁环境下战法训法研练，加强武器平台指挥信息系统的融合训练，不断检验和完善战法。深化和拓展远海训练，突出实战条件下检验性训练，提高远海训练效益。

空军重点加强空中进攻、要地防空、空中封锁等课题训练，深化复杂电磁环境下体系对抗演练。组织三代机空战战术对抗训练和轰炸、强击机部队未知条件下突防突击训练，加强精确制导武器实弹打靶、空中加油、海训、低空超低空等训练。

第二炮兵加强导弹旅团合成训练，重点抓好全系统全要素实兵实装演练，突出指挥控制、战斗发射、协同配合和特情处置训练。加大跨区驻训演练和实弹发射训练力度，突出作战运用问题研练和复杂电磁环境下战法训法演练。

海军着力“五大兵种”

在近年演习、演练活动中引人注目的中国海军，作为一支由水面舰艇部队、潜艇部队、航空兵部队、岸防部队和陆战部队五大兵种组成的战略性、综合性、国际性军种，已成为有效履行捍卫国家主权、维护我国海洋权益、应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的海上钢铁长城。

透过相关演习和演练，中国海军的“五大兵种”的核心作战能力在稳步提升。

海军陆战队战斗力全面提升。海军陆战队员，不仅会操作各类步兵自动武器、水陆坦克、两栖装甲运输车、多种口径的自行火炮、反坦克导弹等装备，还成为多种特战武器的操作能手，成为名副其实的“陆上猛虎、海上蛟龙”。

潜艇部队水下突防能力明显增强。海军潜艇部队已发展成为包括常规动力潜艇和核动力潜艇在内的强大水下突击力量，数量和总吨位比初建时期增长了数十倍，并实现了由数量规模型向质量效能型转变。潜艇水下高速、长航、突防、大深度布雷等训法战法得到检验。新型潜艇装备了超长波通信系统、数据链系统、战术软件和指挥自动化系统以及智能鱼雷和精确制导导弹，新一代潜艇的静音性、水下自持力和生存力明显提高，水下突防能力明显增强。

海军航空兵部队所有战斗团都能跨区机动作战。随着第三代战机陆续装备部队，海军航空兵部队的应急机动、舰机协同、空中格斗、低空突防、远程攻击、精确打击能力显著提高，所有战斗团都能担负跨区机动作战任务，担负战备值班的飞行员全部进行过导弹实弹射击训练。



水面舰艇部队综合作战能力大幅提升。随着第二、三代导弹驱逐舰、护卫舰、新型导弹快艇、大型登陆舰、扫雷舰、远洋综合补给舰相继装备部队，海军三个舰队已拥有数十支驱护舰支队、快艇支队、登陆舰支队和作战支援舰支队。三级以上战斗舰艇达数百艘，吨位是20世纪80年代的5倍以上。

岸防部队全面实现导弹化。随着突防能力更强、智能化程度更高、射程更远、抗干扰能力更强的新一代岸舰导弹全面装备部队，海军岸防部队逐步成为既具备要地防空、近海防空的能力，又能够有效支援其他军兵种实施进攻的新型兵种。

空军实现攻防兼备

"空天一体、攻防兼备"的空军战略明晰后，通过演练展示，中国空军作为多兵机种合成、具有信息化条件下攻防兼备作战能力的现代空中力量，已成为捍卫国家主权和民族尊严、维护国家安全和发展利益的"蓝天钢铁长城"。

空中进攻作战能力实现全天候、全疆域、超视距和体系作战。从单一平台作战到系统体系对抗，从单一要素到复杂电磁演练，从近海攻击到远海巡逻……解放军空军以复杂电磁环境下的战术训练、多兵机种合成训练和联合训练为重点，走出了一条基地化、模拟化、网络化训练的路子。目前，空军已形成了高性能、适应现代战争需要的各型歼击机、轰炸机、强击机、空中预警机、空中加油机、侦察机、电子战飞机等以三代战机为骨干的新型武器装备体系，信息化条件下全天候、全疆域、超视距、体系作战能力实现了新的跨越。

远程精确打击能力实现隐蔽突防、多目标攻击、防区外打击。空空导弹、空地导弹、精确制导炸弹及先进的火控系统，使空军如虎添翼，不仅具备远射程、高精度、大威力、全方位的空中和空地攻击能力，而且可以全天候、全空域、大纵深、超视距作战。

防空反导能力实现远程制空打击、全方位末端防御、多功能防空防天。从单纯防空到防空反导，从防空反导到防空防天，空军防空反导能力通过"三级跳"，我空军具备了多代共存、多型并用的装备体系和远中近程、高中低空搭配衔接的火力配系，正在努力实现着远程制空打击、全方位防御和多功能反导防天的跨越。

战略投送能力实现万里大机动、万人大空运、快速立体化。在全力推进战略投送能力提升中，无论是联合演习、对抗作战，还是抗洪抢险、抗震救灾，空军都能远距离、大范围地实现快速空投、空运人员和物资。从万里大机动，到万人大空运，人民空军已初步具备立体化快速空中投送能力，建立了一定规模和结构的战略投送力量。

空降作战能力实现精兵点穴、多点攻击、垂直打击。中国空军针对安全问题呈多元化的发展态势，加速推进空降兵"空地一体化"转型建设，确立"空降机械化"的发展方向，建立"力量模块化"的新型力量体系，使空降兵成为在关键时节、关键部位发挥关键作用的重要突击力量，成为快速反应、远程直达、垂直打击，能够遏制危机、扭转战局的战略决胜力量。



战略导弹部队的新突破

围绕核常兼备、双重威慑、双重作战的战略目标，中国战略导弹部队核心军事能力建设有了质的飞跃。近年来在武器装备上充分展示了“核常兼备、固液并存、射程衔接、战斗部种类配套”的武器装备体系发展成就。在多方演练中，依托这些新型主战武器，战略导弹部队指挥控制能力、快速反应能力、导弹突防能力、生存防护能力和综合保障能力实现全面跃升，真正实现了隐蔽实施作战准备、突然发起火力突击、快速实施波次转换。

随着科技进步，战略导弹部队武器系统从过去单一制导方式发展为多种制导方式并存，实现了自动化、智能化选择精确制导，通过与多种保障要素协同，成功突破了风云雷电等气象禁区。尤其是陆基巡航导弹，能够多发连射、低空飞行、隐蔽突防、精确制导，是实施中远程精确打击的一把利剑，标志着中国战略导弹部队实现了“精确打击、精准点穴”的精度跃升，打击样式和作战能力实现新的突破。依托新型导弹发射装备，科学组织导弹连续测试、导弹快速转载等课目训练，不论是崇山峻岭还是大漠戈壁，发射车拉起导弹就可全道路机动、全地域发射、全方位控制、全天候突击。

“导弹自动化测试系统”和“大型指挥自动化系统”的研制成功，“战略导弹训练模拟系统”等系列成果的诞生，“作战阵地人员生存保障”系列成果的应用，跨区机动训练在战略导弹部队的全面展开，多功能“作战实验室”的建成，使中国战略导弹部队实现了从“择机发射”到“随机发射”、从“固定发射”到“机动发射”、从“和平环境”到“战场环境”的转变和跨越。

为积极适应现代战场要求，战略导弹部队从技术训练模拟向指挥训练模拟发展，从各要素分散训练向全系统集成训练发展，从简单战场环境下训练向复杂战场环境下体系对抗训练发展。通过复杂环境下的指挥决策训练、突发情况下的应变训练、对抗条件下的战斗发射训练、实战背景下的技术保障训练，使部队指挥控制能力、快速反应能力、战斗发射能力、生存防护能力和综合保障能力全面提高。通过全面实施基地化、模拟化、网络化训练，新装备形成战斗力的时间大大缩短，快速反应能力明显增强，导弹发射精确度越来越高，整体作战能力不断提高。

（安然.瞭望新闻周刊，2010.42）



中国空军的“跨越之路”

飞机、航空母舰、核武器曾被称为人类军事史上最为重要的三次革命，其根本原因在于，这些武器的发明大大拓展了新的作战空间和作战手段。特别是核武器的出现，将人类战争的焦点转移到肉眼无法识别的原子世界。

而在2010年春天，随着美国试飞空天战机，世界上唯一的超级大国看起来正在将遥远的太空作为自己赢得下一场战争的关键。

这也许是核弹发明以来，中国遭遇的最为严重的武力讹诈。“我们必须对此加以密切关注，在美国的战略企图里，从来没有忘记把中国当成战略对手。”军事专家彭光谦少将告诉本刊记者。

事实上，空天战场对于中国人来讲挑战与机遇并存：利用中国在世界范围内领先的航天科技，主宰“空天”这一现代战争和未来战争的主战场。

“从军事技术上来说，中国在世界上应该处在‘第一集团’中，我们有能力发射宇宙飞船，应该说，通过努力，我国的军事技术是可以满足国家最基本的安全需求的。”彭光谦说。

“空天一体”的发展思路，对于迫切需要现代化的人民解放军显然具有相当的启发意义。

自2000年以来，空军工程大学的课题组已陆续完成了空天战场、空天一体作战等系列研究项目，并就相关问题出版了多部公开出版物。

在这些书籍中，空军工程大学课题组分析认为，在今后相当长的时间内，中国空军与强国空军的总体差距将仍然存在，在敌强我弱的总体态势下，面面俱到的发展理念、不切合实际的作战思想必须转变。“中国在航天技术领域具有相当基础，实现航天技术与空中力量的有机结合，可以一跨而越之。”

中国古代军事家孙子在《军形·第四》中曾说，“善攻者，动于九天之上。”这句话对于今日中国而言，则是要求决策者以更高的战略眼光指导军队“提前打赢”下一场战争。



邓小平和制空权

在国庆60年阅兵中,中央电视台的解说词即称,解放军空军"按照空天一体、攻防兼备的战略要求,不断提高空中进攻、防空反导、战略投送和空降作战能力。"

此前经过多年努力,来自空军工程大学、空军指挥学院以及国防大学等科研院所的军事理论研究者,已经初步创建了以利用航天资源为核心、航空航天无缝结合的空天一体作战学科理论体系,并对有中国特色空天一体作战力量等进行了系统阐述。

根据公开信息,中国关于空天战场、制空天权的研究最迟始于1990年。空军司令部研究员董文先当时提出了"控制高立体领空",即在外层空间占有一席之地的观点。两年后,《美国空军航空航天基础理论》明确把"制空制天"作为美国空军的首要任务,由美国空军负责建设、管理和使用美军90%以上的军事航天力量。

事实上,中国人在战略发展的判断上从不缺乏远见。邓小平自20世纪50年代起,就不断强调空军的地位和作用。

有过20多年战争经历的邓小平有两个极为重要的战略判断:"没有空军是不行的"、"没有制空权是不行的"。结论是:"首先要有强大的空军,要取得制空权,否则,什么仗都打不下来。"

他在作出这些判断时,空中力量还没有成为现代战争胜负的决定力量,更没有出现严格意义上的空中战争。但此后空中力量运用于现代战争的实践,却完全证明了邓小平分析和判断的正确:20世纪末至21世纪初的几次较大局部战争显示,空中力量已经发展到可以决定战争胜负,甚至可以单独进行空中战争而达成国家战略目标。

从邓小平主政的20世纪80年代起,新一代国产空军装备研制取得了重大进展,武器装备的现代化程度大幅提升。然而,受到客观条件限制,中国空军历经30年快速发展,仍与世界军事强国存在一定差距。

空军向上

2000年,以空军工程大学校长蔡风震少将为负责人的课题组启动。担任课题组长的空军工程大学田安平大校曾向本刊记者回忆说,当时海军出了一本"向太平洋看"的书,"海军横向看,空军要纵向看,向上看。"这向上的目标,就是无穷无际的太空。

2004年、2006年,空军工程大学的课题组先后出版了两本公开书籍《空天战场与中国空军》、《空天一体作战学》。后来,蔡风震少将以空军副参谋长之职退出一线。

此前在2003年,空军工程大学电讯工程学院院长李荣常等公开出版了作为空军"十五"军事理论研究计划课题的《空天一体信息作战》。

而在北京西郊,空军指挥学院也成为建筑空天战场的另一个支点。查询公开信息可以发现,空军指挥学院科研部副部长王明亮、学院战略研究室副主任季岩以及战略专家乔良少将等一直在强调建立"空天观",并对相关理论进行了阐述。



作为理论著作,《空天战场与中国空军》、《空天一体作战学》并没有引起外界的重点关注。但两本书都是由时任空军司令员的乔清晨上将作序,空军政委邓昌友上将则专门撰文祝贺《空天一体作战学》出版发行。

乔清晨上将认为,人类战争的舞台“由陆而海,由海而空,由空而天。现在空中力量与航天资源完美结合所形成的空天战场,已傲然升格为‘至高无上’的主战场”。根据公开信息,他还亲自圈阅了《空天一体作战学》的研究纲目。

邓昌友上将则认为,《空天一体作战学》填补了中国空天一体作战学科理论的空白。他更表示:“就像当年前途未卜、地位不定的飞机的出现没有影响杜黑等创立制空权与空中作战理论一样,尚不成熟的空天一体作战也不应该成为我们认识其特点和规律的障碍。”

这也是目前可以查询的,解放军军种负责人最早对航天军事资源的重要关注。

《空天战场与中国空军》以“论”为主,阐述空天战场的基本特点和内在规律,希望探索一条中国空军跨越式发展、夺取空天优势和打赢未来信息化条件下局部战争的有效途径。

而《空天一体作战学》以“学”为主,以更为严谨的态度对空天一体作战的一系列重大理论和实践问题进行了系统研究。这本 300 多页的书籍更是一本教科书。根据公开信息,目前它已经成为空军工程大学研究生的教材,并开始在本科生教育中使用。

另根据公开资料,早在 2003 年 11 月,空军印发的《中国空军军事科学体系研究》已将空天一体作战学列为空军军事科学体系,成为军事科学体系中一门相对独立的学科。

而据本刊记者了解,作为空天战场、空天一体作战的研究延续,以“国家空天安全论”为主题的理论著作即将出版,这会使相关军事理论研究趋向完善。

这一系列研究项目,已是目前可以通过公开信息查询到的,中国有关航天军事资源建设、管理和使用最为详尽的理论系统。

按照一般惯例,完善后的军事理论,将在宏观上形成相关战略,而在微观上指导技术、装备和人才的建设。

制约与反制约

事实上从目前公开发表的刊物中,人们已经可以初步了解中国空军科研机构和研究人员对当前以及未来空天战场和空天一体作战的认识。

以空天一体作战体系为例,按照空军工程大学课题组的成果:空天一体作战体系由全维侦察监视系统、分布式指挥控制系统、一体化攻防交战系统、网络化综合保障系统等组成。

引人关注的一体化攻防交战系统则分为信息攻防战系统、火力攻防战系统以及新机理武器作战系统。

新机理武器作战系统则由反卫星卫星系统、定向能武器系统、电磁脉冲武器系



统、动能武器系统等组成。

定向能武器系统则由包括激光武器系统、粒子束武器系统、微波武器系统等组成。

在天对地攻击中,天基作战系统可以使用激光在地面、海面上大量制造火灾,以"火攻术"烧毁敌方的军事目标。此外,还可以摧毁或欺骗地面信息系统。但目前最受关注的,仍是以"闪击术"摧毁敌方发射的导弹,即美国"星球大战"计划和后来弹道防御体系等系统。

2009年人民空军建军60年时,田安平曾向本刊记者谈及,已有新机理武器作战系统投入使用:前苏联曾用激光照射飞过实验场上空的美国航天飞机,造成航天员身体不适。于是,美国在2010年4月试飞了空天战机"X—37B轨道试验飞行器"。

"X—37B"长约8.2米,翼展4.6米,尺寸约为航天飞机的1/4。从外形设计上看,跟美国传统的航天飞机比较相像,但它采用了一种双垂直尾翼的设计,这又与美国现役的一些重型的战斗机相似。

耗时超20年、耗资数十亿美元的空天战机完全符合中国研究者对于此类飞行器的定位:在战时,有能力对敌国卫星和其他航天器进行军事行动,包括控制、捕获和摧毁敌国航天器,对敌国进行军事侦察等等。

不过,多数专家认为,空天一体战目前还处在初级发展阶段。除少量地对地弹道导弹用于施展和试验性空对天、天对天、地对天攻击外,航天力量在战争中的作用还主要局限于为航空和防空力量的作战行动提供信息支援。

这一方面受限于技术发展,同时也由国际法所制约。这也是太空战在短期内无法实现的主要原因。按照目前的国际公约,外层空间为人类共有,特别是不得部署大规模杀伤性武器。

显然,一直希望得到良好发展环境的中国不会率先破坏任何一个以维护全球和平与稳定为目标的国际约定。但是目前的情况是,各国在轨运行的航天器中70%以上用于军事目的,几乎所有的航天器都能服务于战争。

在公开出版物中,空军工程大学课题组认为,准确把握国际法律,灵活运用国际法这一武器,既可以避免争议,杜绝不必要的麻烦,争取政治和舆论上的主动,又可以对敌人可能采取的方式方法进行预测,利用一切可以采取的合法手段及方法进行自卫还击,以谋取最大的军事利益。

真正的跨越

虽然人类已经多次实施了空天一体作战战例,但即使美俄这样的军事强国对于空天战场仍在摸索之中。从空天一体作战的战略、战术,到航天兵的定义和归属,世界军事理论界都存在一定争议。即使在国内,也有"核天一体"、"独立成军"等多种见解。

航天兵作为一种力量实体也早已存在,但除俄罗斯组建了独立的航天兵外,还没有将其作为并列于陆军、海军和空军外的独立兵种。美国等空天大国着力解决的问



题，仍是把空军建设成为融航空、防空力量与航天、防天力量为一体的新型空军——空天军。

彭光谦认为，在顺应世界潮流之外，将航空与航天结合，首先会使目前中国处于追赶位置空军得到“跨越式”发展。“空天一体发展是一个大的方向，空军没有外在空间的资源是不成的，侦察、导航、预警都要依靠外太空的资源。具体怎么发展，根据技术基础不同和军事战略性质的不同，各国有所差别，我国是以自主防卫为主，不过空军从三维到多维的发展，是必然趋势。”

根据《空天战场与中国空军》介绍，中国空军目前所处的现状是以机械化和半机械化为主体，同时又有部分信息化。“我们不能等走完了机械化的路程，再去着手搞信息化。”该课题组有关人士说，这样就会再次拉大与强国空军的“时代差”。而这种“跨越式”发展是中国空军赶超世界强国空军的必由之路，“足够的信息支援，完全可以弥补火力和机动性的不足。”

实现这种“跨越式”发展，则需要作战思想、空天技术、经费投入以及人员素质的“跨越式”发展。该人士称，“应该说，中国对空天一体作战的军事理论研究，与世界军事强国处于同一认识水平，在某些方面还更为深刻。”

新中国成立后的50年里，中国在航空领域的投资不及在铁路投资方面的一个零头。“在具体项目的投资上，将本来十分有限的经费几乎全部投入到型号的研制上，这种重型号而轻预研的反向投资方式，造成了技术储备的严重不足，影响了空军力量建设发展的速度。”《空天战场与中国空军》的作者认为。

然而，对于中国这样一个发展中国家来讲，空天一体作战的实现和保障确实太昂贵了：根据测算，一架激光武器飞机造价9亿美元，大型航天母舰是1000多亿美元，一台太空机器人也要1.5亿美元。

在公开出版物中，空军工程大学课题组提供的几种路线包括：借鉴式跨越、自主式跨越、选择式跨越、嵌入式跨越、集成式跨越、综合式跨越。

以嵌入式跨越为例，将成熟的先进技术或创新技术对现有平台、武器和设备进行现代化改装；集成式跨越是以需求为牵引，通过对军事技术和力量要素的系统继承，实现跨越式发展；综合式跨越则指综合采用各种方式，实现自身积累总量的跃升，通过某些领域或项目上的跨越，实现发展过程的阶段性跨越。

彭光谦说，实现空天一体作战的路径要与中国的特色相结合，“目前中国是存在一定航天优势的，不过与美国相比还有一定差距，我们空军发展现阶段要完成两个使命：机械化使命和信息化使命，而美国空军的机械化已经完成了。”

但是他认为，虽然我们的空天一体化进程的开始较晚于其他军事大国，但是开始晚不等于起点低，“我们的起点比美国、俄罗斯等国家还要高一些，而且发展的速度会比他们更快。”

早在1979年，苏联元帅奥加尔科夫即预言了“新的军事技术革命”。随着科学技术的突飞猛进，1993年美国国防部官员马歇尔已提出，用“新军事革命”取代“军事技



术革命”。从此，围绕着新军事变革的理论探讨也随之蓬勃展开，使原本自发的军事变革现象转变成一种在理论指导下的自觉行动。

“新军事革命将颠覆许多传统观念：陆战决胜观、机械主导观、火力制胜观以及把空军仅看做以航空兵为主体的航空空军观等等，这种新的观念，也早已被我国采纳。”彭光谦认为，空天一体化的“大空军”将成为真正主导战争胜负的关键。

“不过，我们还是一个国土防御性国家，‘大空军’的思路，也是以防御性为基本前提来考虑的。”他强调说。

（山旭，米艾尼.瞭望东方周刊，2010.31）

九、2011中国外交：颇显不同凡响

(一)外交形势与外交战略

2010年，中国领导人外访脚步遍及全球50余个国家，通过访问推动与各国的双边关系；并参加了十余场国际峰会，在国际舞台上扮演了重要角色。在国内，上海世博会和广州亚运会亦成为重要外交平台，深化与世界各国交流与合作。自2010年以来，中国公共外交活跃，外交人才精英梯队成型，外交内涵和外延不断拓展。作为“世界第二大经济体”的中国，在2010年“大国大外交”气象初显。



中国外交战略应创造性继承发展

2011年1月18日，一架飞机从北京起航，目的地是大西洋彼岸的美国首都华盛顿。那里，一场代表美国最高规格的欢迎仪式已经预备好，来迎接中国国家主席胡锦涛，美国总统奥巴马所言的“美中关系和美国外交的头等大事”展开了。

“中国红”已于头一日在有“世界十字路口”之称的美国纽约时代广场(TIMES SQUERE)、华盛顿等地亮丽绽放，名为《中国国家形象片——人物篇》的宣传片，让美国观众更直观更立体地“感受中国”。

这件头等大事早已吸引了世界目光，美国两大媒体《华尔街日报》和《华盛顿邮报》正在为胡锦涛的书面专访回复击鼓相庆之时，各国媒体围绕中美关系、新时期中美外交战略的分析报道接二连三。

“一份报纸希望在全球畅销最快捷的办法，就是把中国放在头版。”国际传媒大亨默多克2010年10月在道—琼斯公司北京新办公地开启仪式致辞中的点睛之语，孰料成为3个月后本世纪新10年开局中美空前盛事的巧妙注脚。

亲手推动1979年中美建交的美国前国家安全顾问布热津斯基，撰文高调称之为两国30年以来最重要的首脑会晤。

从邓小平到胡锦涛，30年又一面，时代早已今非昔比，中美实力也发生了重大变化。

“韬光养晦”30年

32年前的1978年10月的一天，将近44岁的徐敦信接到通知，要全程随同邓小平访问日本，“邓小平要去交换条约批准书，使《中日和平友好条约》(下称条约)生效；同时要对日本进行考察。后者甚至是更重要的目的”。

当时，徐敦信随同邓小平参观了日本的钢铁、汽车和家电企业。“后来的实践证明，我们改革开放的一些思路是借鉴了日本的。有一些命题，就是在小平同志与日本



领导人交换意见过程中形成的。”

这次行程一方面稳定发展了中日这一重要的双边关系，另一方面向日本学习发展经验，以求解答“中国改革开放之路怎么走”的问题。

同年12月16日，中美发表联合公报，决定次年1月1日起建交。两天后，中共十一届三中全会举行，确定改革开放基本国策，外交也要为经济建设中心服务。

1991年开始，一直负责亚洲事务的徐敦信担任外交部副部长，历时3年，主要负责处理中国与周边地区关系。回顾20世纪80年代末到90年代初中印、中俄等周边难题的妥善处理，徐敦信认为，这一系列外交成果的取得要归功于邓小平对时代的准确把握，“他认为今后相当长一段时期将是和平与发展的时代，各国所抱和平的愿望超过战争的愿望，世界大战打不起来”。

出于对国际形势的准确判断，邓小平作出了“冷静观察，稳住阵脚，沉着应付，韬光养晦，善于守拙，决不当头，有所作为”的二十八字外交方针。

这一方针在另一位74岁的老外交官、中国外交学院教授周尊南看来，是指导中国过去30年外交工作的宝贵智慧。他认为最核心的是“韬光养晦、有所作为”，而其要义则为：不对抗、不树敌、不扛旗、不当头。

其中，针对西方制裁，中国不向强权政治示弱，进行严正交涉；同时提出增加信任、减少麻烦、发展合作、不搞对抗，妥善处理与西方大国关系。特别在对美关系上，中国表示愿意在中美三个联合公报基础上消除分歧，促进合作，维护了中美总体关系的基本稳定。

“我所理解的韬光养晦，就是少说多做，踏踏实实做好自己的事情，不要锋芒太露。”周尊南在接受《中国新闻周刊》采访时认为，同时要坚持正义、维护和平、反对霸权行径。

至于“有所作为”，他认为就是在力所能及范围内担当自己的责任。其中包括参与联合国维和行动、帮助稳定欧元、在朝鲜半岛问题上劝和，“这些都体现了一个负责任的大国敢于承担责任，但并不插手干预别国事务，坚持和平发展原则”。

“韬光养晦”被《经济学人》解读为越王勾践“卧薪尝胆”的故事范本。“越王勾践的故事很好地概括了一些人对中国崛起、继而成为超级大国的警惕”。

该杂志上个月的一组特别报道认为，自从1978年邓小平开始改革开放，中国就一直把和平放在嘴边。那时，中国在军事和经济上的实力虚弱，不能挑战美国，但中国一心一意追求致富。“中国一直很有耐心，不过它在国际上再展雄风的日子也指日可待。”

徐敦信和周尊南一致认为，过去30年间，正是韬光养晦的外交战略，为中国赢得了经济发展的良好外部环境和空间。

但30年后，今非昔比的国际局势开始使人反思：“韬光养晦”是否还应坚持？

跌宕起伏 2010

2010年1月，美国政府就迫不及待地出售武器给台湾，遭到中国政府强烈反对。



一时间，各大媒体“唱衰”中美关系。

不好的开局似乎注定了这一年国际局势的跌宕起伏。6、7月份，美韩联合军演，一个月内遭到中方五次强烈反对，中美关系趋冷。

9月，日方非法扣留中国渔船船长詹其雄长达17天，致使两国关系骤然降温至零度。2010年岁尾，朝鲜半岛发生炮击，引发世界高度关注。

中外国际问题学者均认为随着美国“重返亚洲”步子加快，其重塑亚洲霸权地位的用心非常明显。

1月14日在外交部第二届“蓝厅论坛”上演讲的中国社科院美国研究所前副所长陶文钊接受《中国新闻周刊》采访时认为，2010年中美关系中的问题有相当一部分由中国周边事态引起。

他认为，我国东部周边从黄海到南海都不太安静，与一些邻国的领土争端再次出来干扰我国与邻国的关系；美国则利用这种事态，高调“重返”亚洲，周边问题成为影响中美关系中的重要因素。

“一方面是对中国不可或缺的经济依赖；另一方面是对仍有诸多历史遗留问题的中国崛起的恐惧，进而寻求美国的安全依靠。”北京大学国际关系学院副院长王逸舟认为，随着中国的经济总量超过日本成为世界第二大经济体之后，中国周边诸国的心态极其复杂。

《经济学人》题为《崛起的中国的危险》报道中认为，亚洲国家希望鱼与熊掌兼得：对抗中国的实力，而又继续和它做生意；得益于美国的安全保护，但又不用牺牲与中国的商贸。

“去年中国周边的确发生了很多问题，但这都是前进过程中出现的新问题。”徐敦信认为，中国从来没有想过要赶走美国。美国在亚洲地区的影响力减弱是因为其身陷伊拉克、阿富汗而无法东顾所致。

一位资深外交专家告诉《中国新闻周刊》，以前东盟开会，“请它(美国)都不来”。这种情况下中国与东盟关系渐近，美国反倒不放心，“美国需要反思自己的心态”。

而今迈步从头越

“胡锦涛访美是新时期中美关系的定位之旅。”王逸舟认同布热津斯基的看法。

麻省理工学院访问学者刘卫平认为，作为当今世界上举足轻重的两个大国，中美利益是一体的，双方都不能选择对立。两国需要建立21世纪的双边关系，其巨大合作空间更有益于全球利益。

合作正在进行。据消息人士1月18日透露，作为中美战略与经济对话的重要环节，新能源合作签约仪式已进入实质阶段。全美最大能源企业之一的美国杜克能源公司(Duke Energy)与随胡锦涛赴美的中国新奥集团签署《关于协同建设未来能源技术示范平台之合作备忘录》。

据悉，该合作因被视为中美在共同合作的清洁能源计划中，中国企业开始突破国



际行业壁垒，从"产品输出"转为"技术输出"，真正实现了从"中国制造"到"中国创造"的定位升级，具有标志性意义。

不过，虽然日益发展的中国经济给美国等诸多国家带来利益，但他们的戒备远甚于感恩。《经济学人》上述报道用大量篇幅分析认为"中国不再韬光养晦"，并认为有两个可能的原因：一是中国的战略已经开始改变。一些中国人认为，现在国家强大了，不再需要讨好美国。二是中国社会本身也开始改变，领导人需要更加仔细倾听人民的想法。

上述资深外交专家则说，中国韬光养晦的战略不会改变。他认为，目前，一些观点从以往的"中国威胁论"演变为"中国责任论"，都不客观。中国内部尚有太多问题待解决，因此，在对外事务上，仍需坚持韬光养晦，在力所能及范围内尽到责任。周尊南也否定了经济实力上升后的中国应放弃韬光养晦战略的说法，表示认同外交部一些老领导和退休大使的说法：中国要防止被"棒杀"，同时也要防止被"捧杀"。

就美国有学者提出要构筑中美联盟"Chimerica"或者 G2 的说法，他认为这是典型的中国责任论，让中国承担不应承担、或者超过自身能力的责任。"我们要做负责任的大国，但要量力而行，越是经济发展，越要谨慎，坚持尊重别国尤其是发展中国家利益，坚持合作共赢"。

王逸舟也不认同美国学者的提法，他说中国从来不希望称霸，而是希望朝全球均衡方向发展。但同时他反对"崛起论"，认为"崛起"的意思和中国的外交战略并不相称。

新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年则坚称 G2 事实存在，并撰文提出中国应打造与大国地位相称的"大外交"战略。其中包括外交战线的建设，认为需要一个强势外交战线，"需要政治家并且是具有国际视野的政治人物搞外交。这方面中国还不到位。"同时，郑永年认为，中国各方面外交资源都在增加，但没有整合机制。比如外交、商务和国家安全部门之间缺乏有效协调。

上述资深外交专家说，中国的外交战略与西方不同，无须跟着西方脚步走，但"如果认为外交需要加强领导、外交部门与其他部门应加强协调则是出于好意的建议，可以考虑"。

王逸舟的看法则是，中国外交机构升级不一定非要理解为级别的提升，而更多地要体现为一些领域功能的提升，比如外援，涉及与其他部门的统筹合作；军事与外交部门的协调性也急需提升。因此，"外交机构升级应理解为中国总体外交战略的协调统一，整个对外关系在国家的功能中要有一个统筹、再进步的过程"。

他同时倡导"创造性介入"理念，认为传统外交的特点是尽可能不干预、不发言，某种程度上显得比较消极。"这种消极已经不适应时代发展，因为中国已经引起世界高度关注"。

他建议，中国必须有抓手，有平台和机制来回应这种关注；但是中国的发展和时代特征决定了中国的外交政策要有别于传统外交，同样有别于西方的外交战略。"创



造性介入"的新意在于,既不同于传统西方列强的粗暴干涉,又有别于中国过去对当事国内政、经济、社会危机不管不问的无视态度。这种介入以创造性为前提,即中国的斡旋以当事国的意愿为前提,以方式上的积极性、建设性为特征,在一些难点、热点问题上扮演协调者的形象,提升中国的国家形象。

前外交部长唐家璇在2010年11月17日清华大学当代国际关系研究院成立大会上讲话时就提出,国际外交要有"中国方案":需要新的理论支撑。

(赵杰,申妙.中国新闻周刊,2011.01.20)

国际外交要有"中国方案"

外交"新机遇期"呼唤新理论支撑

目前,中国国际关系研究正面临大发展大繁荣的历史机遇。这是国际形势变化和中国自身发展两个大环境决定的。

从国际形势看,当今世界正处在大发展、大变革、大调整时期,国际格局和国际形势正在发生自冷战结束以来最深刻、最活跃、最重大的变化。西方发达国家受到国际金融危机沉重打击,综合实力下降;新兴发展中国家群体性崛起,国力蒸蒸日上。二十国集团(G20)正在取代八国集团(G8)成为国际经济治理的主要机制。过去几个世纪以来西方主导国际体系和国际秩序的格局正在被打破。国际关系的模式和理念正在酝酿新的重大变化。就国际思潮而言,全球思想文化交流、交融、交锋出现新特点,西方自由市场发展模式和所谓民主价值观难以一统天下。国际形势的新变化、新情况层出不穷,需要回答的问题很多,给国际关系研究提出了新任务、新要求。世界范围内国际关系研究正进入一个空前活跃的时期,各方纷纷提出新理念、新主张、新概念,加紧争夺国际话语权和道义高地。

从中国发展来看,中国的和平发展正站在新的历史起点上,需要我们从思想理念上保驾护航。近现代历史上,任何国家的崛起都必然伴随着思想的崛起,对于中国这样一个正在探索一条史无前例发展道路的社会主义国家来说,思想崛起的意义更加



重大。改革开放以来，中国综合国力大幅提升，国际地位和影响力显著提高，已成为牵动国际形势演变、国际格局变革最能动、最活跃的因素之一，已经被推到越来越多的国际事务的中心位置。当今世界，重大国际和地区问题的解决离不开中国的参与，离不开中国发挥重要的建设性作用。世界各国不仅普遍关注中国在具体国际事务上的政策立场，而且更加关注中国的发展战略、发展道路、发展模式和理念。我们提出，中国将始终不渝地走和平发展道路，始终不渝地奉行互利共赢的开放战略，这是我国发展道路的重大抉择，也是对外战略的重大宣示。这条道路能不能走通、走成功，除了中国自身的决心、信心、坚持和探索之外，也离不开其他国家的信任与支持。这些都需要中国的国际关系研究加强理论创新，提供理论支撑。

以公共外交展现国家“软实力”

公共外交正成为中国外交方兴未艾的新领域。作为一种新兴的外交形式，公共外交在国际关系中的地位和分量日益重要。随着经济全球化和社会信息化深入发展，内政和外交之间已不存在不可逾越的界限，国内问题国际化和国际问题国内化两种趋势交织发展。在经济、科技、军事等领域的传统硬实力竞争依然激烈的同时，以意识形态、价值观念、制度模式、政治主张、民族精神、国家形象、文化传统影响力等为主要内容的“软实力”竞争也日渐升温。公共外交是加强“软实力”建设最重要、最有效的途径之一，在各国总体外交中的地位和作用大幅提升。目前，世界各国特别是主要大国都高度重视公共外交，强化相关机制，大力推进公共外交已成为国际潮流。

对我国而言，加强公共外交既是一项紧迫的现实任务，也是一项重大的长期战略。改革开放三十多年来，我国在硬实力层面与发达国家的差距已大大缩小，甚至在某些领域已经形成领先局面。现在，我国外汇储备世界最多，是世界第一出口大国和最广阔的消费市场，有世界上最好的高速铁路和运行速度最快的超级计算机，手中握着的“世界第一”头衔日趋增多，2010年的国内生产总值也将超过日本成为世界第二。在我国成功举办北京奥运会、上海世博会和有效应对国际金融危机后，我国的发展道路和模式在国际上得到更多关注和认同。但从总体上看，我国“软实力”建设仍相对滞后，国际上对中国的不了解、误解和成见、偏见仍然普遍存在，西方有些人对中国的快速发展心态矛盾复杂，心存疑虑、戒心，甚至戴着“有色眼镜”观察、评估我们。西方占主导的国际媒体也不时炒作“中国威胁论”等负面论调。这不仅损害了我国的国际形象，也给对外交往带来不少消极影响。同时，我国国内媒体、公众对外交事务的参与度和关注度也不断提高，作用和影响正在增大，在对我国外交工作形成有力支持与配合的同时，也出现了一些不够冷静、不够理性的声音和行动。

新形势下，我国日益重视开展公共外交，将其作为总体外交工作大力拓展的新领域，加大投入，致力于增信释疑、扩大共识，不断探索新思路、新方式，这方面工作已经取得长足进步。我国国家领导人率先垂范，在出席重要国际会议和出访时，主动接受国外媒体采访，向外界介绍中国国情和大政方针，取得很好效果。我国驻外使节和各



级外交官积极“走出去”，通过接受采访、发表演讲、公开撰文、座谈对话等多种方式向驻在国各界宣传介绍我国发展成就和理念。

外交外事部门的同志也加强了同国内媒体、学术界、民间组织以及普通民众的交流沟通。这些做法对塑造我国良好形象、营造有利的国际国内舆论环境起到了积极作用。公共外交是一项系统工程，需要政府发挥主导作用，也离不开各种社会力量的积极参与。从国外经验看，企业、非政府组织、智库、学者等社会力量在开展公共外交方面有着独特优势，能够发挥政府部门难以替代的作用，而且效果显著。我希望，清华大学当代国际关系研究院在成立伊始就要重视公共外交这一新领域，努力在理论和实践上有所创新，为我国公共外交发展贡献力量。

“智库”的建设关系到中国的未来

中国有必要建立世界一流的智库。我在外交外事战线工作了40多年，与国外许多官方或民间的学术机构、智库打过交道，深感它们在本国外交政策的制定和实践中确实发挥着重要作用。在这方面，西方发达国家做得比较成熟。比如美国在政府部门和智库之间形成了“旋转门”机制，可以让学者和官员实现身份转换。改革开放以来，依托政府部委、中央党校、社会科学院、高校等机构，我国在国际关系和外交研究领域逐步建立了一批智库。

但无论从数量还是质量来看，我国智库的研究能力和水平还远远不能满足形势发展和我国外交工作的实际需要。我国的智库对外交政策制定的参与度还相当有限，还缺乏像美国布鲁金斯学会那样有实力和影响力的世界一流智库。在这方面，我们还有大量的工作要做：

一是理论建设。要紧密结合中国国情，顺应时代潮流和国际趋势，加强对国际关系和中国外交的系统性理论研究，不断丰富和发展中国特色国际关系理论和外交理论。既要不断发掘中国“和为贵”、“亲仁善邻”、“协和万邦”等文化传统的潜力，也要汲取世界上合理、先进的理念，兼容并蓄，融会贯通，形成既有中国特色又易为外界理解接受的国际关系理论。要与国内其他智库、研究力量加强合作，逐步形成国际关系研究的“中国学派”，扩大我国的国际话语权。当前尤其需要加强对和平发展道路的理论研究，充实其理论内涵，增强其说服力和影响力，争取更多国际理解和认同。

二是战略研究。要紧密结合我国外交实践，加强对国际形势和我国外交工作中重大战略性问题的研究。既要重视国家安全战略、对外战略、外交战略这些重大的战略性领域，也要加强对国际格局、体系、秩序变革、大国关系、气候变化等战略性问题的研究。要善于见微知著，增强研究的前瞻性和预见性，从国际形势的动态变化中看全局、抓趋势、找规律。当前及今后一个时期，我们尤其要关注以下战略性问题：后国际金融危机时期国际形势走势，主要大国内政和外交走向及其对我国的影响，国际体系改革和加强全球治理的前景，我国周边战略安全环境变化等。

三是引导公众。作为外交领域的智库，不能“关门”搞研究，而应打开门“请进来”、



“走出去”，加强与政府部门和社会各界的联系互动，积极开展公共外交。外交智库开展公共外交，重点应放在两个方面，一方面向世界介绍中国，帮助国外公众更加客观、全面地了解中国的国情和政策理念；另一方面向国内公众介绍世界和中国外交，增进他们对中国与世界关系、中国外交政策举措的理解和支持。各位专家学者在引导舆论和民意方面有优势，通过在电视、网络上做访谈，在报纸、刊物上发文章，同国外同行、媒体和政府部门进行交流沟通，来积极发出自己的声音。

四是政策建言。 作为有政策影响力的咨询服务机构，智库不能坐而论道，必须增强研究的针对性和实用性，积极建言献策，做到务实管用。要争取能够及时就政府和社会关心的重大问题提出有的放矢的看法和政策建议。比如，中国如何化解与周边地区有关国家的岛屿和海洋权益争端，如何有效维护我国主权、安全和发展利益，这个问题就很值得研究。同时，也要加强对关乎人类生存和发展、全球和地区安全、国际热点和焦点问题的研究，多提出“中国方案”。

（摘自 2010 年 11 月 17 日唐家璇在清华大学当代国际关系研究院成立大会上的讲话。标题为编者所加。）

（唐家璇.新华月报，2010.11.26）





九、2011中国外交：颇显不同凡响

(二)大国外交:中国与世界共舞

大国关系历来是左右国际战略形势的关键,金融危机以来,全球化与多极化交织演进,大国关系"变"与"不变"并存,呈现新的复杂"气象"。

面对复杂多变的大国关系新气象,中国应创新对外战略与大国外交,稳步增强国际战略主动权。



中美关系:寻找共赢良策

——对话新加坡国立大学李光耀公共政策学院黄靖教授

不确定的年代

《南风窗》:中美关系被认为是世界上最重要的双边关系,是中国外交的"重中之重"。在金融危机的新形势下,应该如何看待中美关系在世界格局中的作用?

黄靖:目前,包括中美在内的世界主要国家都面临着前所未有的困难和不确定性。

美国虽然在经济、科技、军事等领域仍拥有全球性的领先地位,但国内政治的分裂、经济复苏的乏力、难以为继的债务,以及由此导致的民意的焦虑与浮躁,使得美国有史以来第一次面对着如此不确定的未来。奥巴马所谓"美国绝不能接受第二名"的宣示,正是这种焦虑迷惘心理的反应。

而中国也面临着巨大的不确定性。经过30年的发展,中国的社会财富不断增加,但如何合理分配这些财富,缩小贫富差距,实现社会公平正义,是对中国当下的最大考验;在经济领域,中国需要实现从外向型向内需型的根本结构性转变,其中的困难可想而知;另外,中国还面临着社会转型的压力。

日本的情况同样不乐观。在政治上,前首相小泉为了维护其强势,破坏了日本二战以来的以帮派联盟为基础的传统政治结构。小泉以后,一旦出现大的问题,脆弱的帮派联盟便瓦解,首相下台。近些年日本首相走马灯式地换,上层"无领导力",自然无法应对一系列棘手的重大政治经济问题。而在金融危机之下,日本产品的海外市场萎缩,再加上周边国家的竞争和日元的"被升值",日本经济困境重重,并因此导致举国上下的焦躁。

印度国内政治经济社会各方面的不确定性不比中国小,文化和宗教上的差异和分歧更是众所周知。在外交上,印度和几乎所有周边国家都不太友好,并且时刻面对



着印巴紧张关系和恐怖主义的考验。

欧洲目前的困境更是举世瞩目。首先，在如何应对金融危机上，欧洲要求收紧银根的主张和美国的量化宽松政策之间存在着根本的分歧。其次，欧盟内部也出现了分裂，在如何应对欧洲的主权债务危机上，"笨猪四国"和德国等财政稳健国家之间互相指责，分歧严重，欧元区解体的担忧并非空穴来风。

可以说，今天的世界是一个空前不确定的世界。全球化把各国联系在一起，任何地方的问题都具有全球性的意义，但糟糕的是，目前几乎所有的关键点都有问题。而从历史上看，这种局势往往酝酿着危机和冲突，会导致国际关系的非理性。

《南风窗》：当初正是为了应对国际关系中的不确定性，人们创设了联合国、WTO(世贸组织)、WB(世界银行)和IMF(国际货币基金组织)。面对今天的危机，这些机构能发挥什么样的作用？

黄靖：联合国、WTO，外加WB和IMF是二战以来国际体系的三大支柱，分别支撑着全球的政治、贸易和货币体系，在过去几十年里，它们在稳定国际局势方面功不可没。但不幸的是，现在这三个体系的支柱作用都发生了动摇。

联合国是以国家为行为主体的国际组织，主要处理的是国与国之间的关系，但当下国际社会面临的重大挑战，比如恐怖主义、经济危机等，往往不是国家行为的体现，其危害也是跨国的。联合国在这方面有先天性的不足。金融危机以来，人们更多看到的是G2、G8、G20以及各种形式的大国峰会在发挥作用，联合国则不知所踪；甚至在伊朗、朝鲜核危机等传统安全领域，也更多是相关的几个大国说了算。联合国正在被边缘化。

而金融危机以来贸易保护主义在全球的盛行，对以自由贸易为基础的WTO体制造成了重大冲击。而从更长远的角度看，国际贸易的多个领域都存在着生产国和消费国之间的矛盾，再加上游资的炒作，造成了能源、粮食等大宗生活必需品价格的非理性涨跌。尤其是粮食，政府补贴的减少和限制出口等措施，引起了农民的愤怒抗议。粮价的上升，甚至令相对富裕的美国人都感到难过，更不要提它对印度、非洲贫穷国家的破坏力了。

金融危机同时破坏了全球金融秩序，产生了新的不对称。1990年代以来，由华尔街操控的发达国家的金融扩张，是全球化的主要动力，并在全球范围催生了全球双向经济交换：钱从富国流向穷国，相应的产品和服务则反向流动。现在，局面发生了变化，富国有大量的债务，消费力不足，导致穷国生产的产品卖不出去，穷国有大量的外汇，但往往通胀严重，内需不足。而以美元为基础的IMF和WB则因美元信誉的下滑而实力大减，前途堪忧。

《南风窗》：看起来，这其中蕴含着具爆炸意味的不确定性。那么，有什么解决的办法吗？

黄靖：目前的困难局面是前所未有的，对各国及其领袖来说，没有什么主张是能立竿见影地解决问题的。在现有的国际体制衰弱甚至失灵的情况下，大国之间的互动



及其作用对国际局势的稳定至关重要，在这其中，中美关系的稳定又是重中之重。可以说，中美关系超越了双边关系的范畴，而有了世界性的意义。目前世界上所有的重大问题，没有中美双方的参与和合作都是难以解决的。

在过去的2010年，中美关系充满了摩擦与博弈，可谓握手踢脚齐来，橄榄枝刀剑共飞。这源于世界政治经济格局的调整，以及两个世界大国在国际舞台上角色的转变。金融危机把中国推向国际政治舞台的中心，特别是经济总量在第二季度超过日本，更引发了全世界对中国战略走向的关注。美国虽然仍贵为“世界第一”，但国内经济复苏乏力、债台高筑，尤其是国内战略共识的缺失，令美国上下充满了忧患与焦虑。美国不但忧虑自己在不太远的将来就要被经济发展势头强劲的中国超越，更担心和“华盛顿共识”有本质区别的“北京共识”成为举世仿效的发展模式——这才是所谓“中国威胁”的关键所在。因而它在对华政策上强化了战略防范的意识和行动，美国去年大举“重返”东亚便是明证。

但是，毕竟双方都清醒地认识到斗则两输、和则双赢的根本道理——这是双方最大的共同利益所在。我一直强调中国“和平崛起”最重要的国际效果就是造就了中美之间的相互经济依赖关系。如果说30年以前世界和平被美苏的核弹头劫持的话，那么今天左右世界局面的中美关系则被绿背纸——美元——所劫持。这是一个进步。1月18日到21日胡锦涛的访美行程和美方的高规格接待说明了，中美双方都意识到了局势的危险性，都有阻止局势继续恶化的强烈愿望。

渔网和玻璃缸

《南风窗》：对胡锦涛主席对美国的访问，不同的专家学者给予了不同的解读。您怎么看？

黄靖：过去一年中美关系在极不稳定中度过，发生了一系列令人担忧的事件。胡锦涛主席访美，目的自然是与美方一起修补中美关系这个世界上最重要的双边关系，为今后的中美关系走向定下基调。因此，这次访问的重要性不言而喻。但无论从国际局势还是两国关系的现状看，这次访问和以往的访问都是不可同日而语的。中美已经建立了高层互动和互访的机制，胡锦涛的访问是这个机制的一部分。

此次访问的意义并不完全取决于能够取得什么具体的成果，而在于双方都明确表达了争取合作、避免冲突的政治愿望与行动方针。未来，中美要避免大的冲突，走出历史上“大国政治的悲剧”，就应该从这次访问开始，逐步摸索和创造出一种新的关系模式。

《南风窗》：尼尔·弗格森教授将中美关系比拟为历史上的英德关系，可能最终会从合作走向对抗。还有专家提出，近代世界有3个国家取得过霸权地位，它们是17世纪的荷兰、19世纪的英国和20世纪的美国，而产生上述3个霸权国家的全球战争大概都持续了30年。您认为中美关系会是这种历史关系的翻版吗？

黄靖：中美之间价值观和意识形态完全不同，对世界未来走向的看法也南辕北



辙，中国一直在推动多极世界的发展，美国则希望维持现状，继续维持唯一超级大国的地位。而且，中美两国的决策模式也很不相同。美国政治就像一个渔网，灵活性、可塑性与合法性都很强，更开放，也更有自信；决策困难，但执行有力。而中国更像一个玻璃缸，稳定但比较刚性，决策有效，但执行不尽理想。这些决定了中美关系从根本上是脆弱摇摆的，双方缺乏战略互信，维系双方关系的是共同利益而不是共同原则。所以中美关系很容易被突发的形势所左右，制度化的安排还很不够。

但世界局势不同了，中美关系不会是历史上任何大国关系的翻版，将中美关系机械地比附为英德关系或美苏关系，只会陷入迷思，失之毫厘、谬以千里。中美代表两种不同的价值观和意识形态，又是所谓的霸权国家和头号霸权挑战国之间的关系，往后的矛盾和摩擦不可避免，这是不以人的意志为转移的。但中美不会成为离心离德的两大阵营，彼此之间的结构性矛盾并不必然意味着对抗和战争。如何处理中美关系，对双方来说都是新课题。但是，问题的关键并不在于双边关系，而在于双方能否处理好各自的国内问题。

《南风窗》：也就是说，中美关系是不同于英德关系、美苏关系的一种新型关系？

黄靖：中美关系会是一种完全新型的、以双方自身发展为主导的双边关系。中国目前最大的挑战还是国内问题和自身发展问题，美国也需要全力应对金融危机带来的挑战。上世纪70年代以来的历史表明，中美双方国内局势稳定、国内政治中存在基于战略共识的有力领导，双边关系就趋于稳定，合作大于对抗。反之亦然。由于目前双方都面临着国内形势微妙，双方需要竭力避免的是妖魔化对方，特别是要防备有人利用中美关系中的问题来为国内政治服务的危险倾向。

中国的选择

《南风窗》："未来30年，如果中国像它前30年那样发展的话，它将寻求支配亚洲，就像美国支配西半球的方式那样"，这似乎代表了西方社会的一种普遍看法。您是怎么看的？

黄靖：中国未来会选择什么样的发展道路，这确实是一个影响世界未来发展的重大问题。随着中国实力的增强，西方对中国的疑虑在增加，这是不以人的意志为转移的，发誓"永不称霸"或进行一些口头表态并不会起多大作用，关键是中国如何做。

中国虽然有了很大的发展，但仍然是一个发展中国家，中国将长期处于"社会主义初级阶段"，要在经济上赶上发达国家还有很长的路要走。这是中国的基本国情，也是处理国际事务的根本出发点。这就决定了中国未来很多年的重心仍将是内政问题，发展仍将是硬道理。

在对外关系上，中国需要吸取历史上强权政治的教训，避免走上扩张、争霸、恃强凌弱的老路。在这一点上，远的不说，目前的美国就前车可鉴。事实上，造成美国今天面临的困难——从1990年代中期的如日中天到今天的四面楚歌——的根本原因，还是美国自己。美国政府，尤其是在小布什执政期间，在新保守主义的驱动下，实行单边



主义，四面出击，东征西讨，屡屡违反国际准则而不思自省，以致在短短10年间元气大伤，深陷泥潭。

中国目前仍在发展之中，可以说刚刚起步。由于历史的创伤，中国的民族主义中有强烈的悲情根源。因此，要时刻防止民族主义的悲情、甚至复仇的情绪左右国策的制定与实施，更要反对别有用心之人挑动民族情绪、甚至不惜制造外部纷争为自己谋利。必须看到的是，中国过去既然能在一个不属于自己的国际体系中遵守规则，坚定不移地谋求和平发展并取得巨大成功，现在就更应该有底气和信心，积极维护现有的国际关系准则，按规矩出牌。毕竟，维护世界和平，争取和谐的国际秩序是中国最大的核心利益。

因此，中国还是应该坚持谋求双赢和共同发展的对外原则，积极支持第三世界的发展，绝不能效仿西方过去的掠夺和唯利是图的行为模式。中国要秉承一种开放、健康、包容的心态，从自己的政治传统中汲取和发扬"持强势而示弱，内刚外柔"的王道，不惧战，但不挑战；主张国际政治民主化。这样中国才能真正完成和平崛起、民族复兴的伟业。

《南风窗》：最近，中国官方再次重申会坚持韬光养晦的外交战略，但在民间和学界，相关的争论一直非常激烈。您的看法如何？

黄靖：中国过去实力弱，和美国的实力相去甚远，坚持韬光养晦其实是被迫的，不得不如此，没有选择。现在，中国实力强了，有了选择，要不要坚持韬光养晦才有了讨论的必要。韬光养晦并不是卑躬屈膝，低人一等，而是在拥有强大实力后继续保持谦卑的姿态。这恰恰是自信的体现。前面讨论过，美国因为强大而自视无敌，没有韬光养晦，结果四面树敌，把自己架在火上烤。中国要吸取这个教训，继续坚持韬光养晦，争取得道多助。

（赵灵敏.南风窗，2011.3）

中日美新棋局

东亚共同体，谁来主导？

林华生（早稻田大学亚洲太平洋研究院教授）：中国的崛起，让日美万分焦虑，形



成了“中国威胁论”。“中国威胁论”下，日美持续不断地展开“遏制”(Containment)和“接触”(Engagement)策略。遏制策略包括1990年代对中国的经济制裁，近几年逼迫人民币大幅度升值，制造贸易摩擦以限制中国产品的入口等等。

“接触策略”包括把中国引进APEC和G20，引进六方会谈。美国总统奥巴马更强调G2。而日本前首相鸠山更强调了“东亚共同体构想”，强调“日中战略互惠伙伴”以及“日中韩紧密合作”构想。

现阶段，中日美正展开拉锯战。美国时而强调“美中紧密合作”而冷落日本，让日本惊慌失措；日本时而大搞日中紧密交往，无形中又让美国感到一股压力，又气又恼。中国似乎正处在四处被人“求爱”的时刻，基本上严阵以待，但有时又感到受宠若惊……

总之，中日美的关系错综复杂，就像这几天日本的天气，忽冷忽热。那么，中美加强合作，说明美国会摈弃日本以致削弱日美的合作关系吗？中日的合作伙伴关系的加强，说明日本肆意对美国施加压力吗？日美同盟出现了波折(譬如普天间军事基地迁移问题)说明两国关系会长时期恶化下去吗？会有利于中美和中日的进一步靠拢吗？

胡伟(上海交通大学国际和公共事务学院院长、教授)：林教授讲中日美关系的瞬息万变，像3月的天气。我3天前在奈良参加东北亚名人会的时候，天气很热，我原本穿了棉衣，但是在奈良穿衬衫就够了。后来我去了和歌山，天气很好，沙滩很美，我还下海游了泳。但到了东京，我不得不把棉衣又穿上了。这5天里，我经历了春夏秋冬四季的天气。中日美的关系有时候也会在很短的时间内经历很大变化。

研究国际关系首先要有历史视角和理论视角，即方法论。我想到法国的年鉴学派历史学家布罗代尔，他不是就事论事，而是从三个层次分析历史。第一层次是事件，一般持续几分钟几小时到几天几月几年，千变万化，反映的是历史的表面现象；第二层次是所谓“态势”或“周期”，如经济的衰退和复苏，通常以好几年、十几年、几十年来观察；第三层次是长时段历史，也就是“结构”，它是一种相当稳定的关系，通常要以上百年、几百年的时间计，比如工业革命和科技革命的长期趋势，由此才能把握历史发展的规律。布罗代尔分别将这三个层次称为短时段、中时段和长时段。

在研究国际关系时，我们必须判断长短时段的不同因素。有时候我们过度重视事件因素，而忽略了较长时段因素的影响。事件有很多，我今天主要讲长短时段、尤其是长时段因素的影响。

长时段因素，尤其是中国的崛起，这是影响世界的大事，而它不是最近才发生的。改革开放之前，中国已经浮出世界政治格局水面。尼克松在上世纪70年代访华，曾说世界是“五极格局”。其中中国就是重要的一极。“五极格局”就属于长时段的因素。我认为中日的一体化难于日美一体化。我对中日一体化进程并不乐观。所以“五极”应该是长时段格局。到了现在，我们总会忽视俄罗斯，因为它自苏联解体后力量减弱。但是，目前俄罗斯实力正在日益增强，我相信俄罗斯会再度成为强国。

改革开放30年，中国经济增长速度令人惊讶。中国GDP今年肯定超过日本，我



相信今后中国的发展肯定会超过日本。因此从长时段角度来看，中国未来几十年上百年，会逐步向强国发展。这个过程可能有曲折，但会是总体上升的趋势。相比之下，美国是维持，日本相对走下坡路。

对美国来讲，今后中美谁是世界的领导者是一个问题。因此中美关系不会很好，这是格局决定的。虽然奥巴马提出了G2，但是美国也要逐步适应中国的崛起。从短时段因素来看，中美关系会更好或更坏，但是不会改变基本的态势。诸如人民币升值问题，还有西藏和台湾的问题，都是短时段影响中美关系的因素。与历届美国政府不同，奥巴马政府上台后，对中国表现比较友好。但是他也受中美利益格局影响，在人民币升值问题上还在对中国施压。但是这样的短时段事件不可能产生长时段的影响。

王少普(上海交通大学环太平洋和日本研究中心主任、教授)：刚才胡教授讲了长时段的问题。我来说短时段和事件。像胡教授说的那样，世界秩序正在发生重要的转变。因此未来世界面临选择：是继续维持类似美国为主的霸权稳定结构？还是一种新的结构？

美国很担心被新的霸权稳定结构代替。这个问题很多国家都在考虑，中国也在考虑，并且提出了新的世界秩序构想，以避免再出现新的霸权稳定结构。这个构想即“国际关系民主化”。也就是中国不追求新的霸权，而是希望在美国霸权之后形成民主化的世界与地区秩序，也就是世界上的事情由多数国家做主。但是很多人不相信未来会有这样的秩序和结构。可是如果纵向看国际关系发展的历史，可以看到，虽然这个目标的实现需要时间，但是是可能的。

比如二战之后联合国建立，最开始它的作用并不显著，但是冷战之后它发挥了很大的作用；现在又出现了从G7到G8到G20的变化，越来越多的国家获得了对世界事务的发言权。我认为东亚共同体要求的出现，实际上也反映了这种潮流。

东亚共同体现在主要面对两个问题：范围到底怎样确定；主导权由谁来承担。

中国主张10+3；日本主张10+6；美国主张它也应该参加，或者放弃东亚共同体，搞亚太共同体。

其实三个主张有区别，但是也有联系，其联系主要表现为，三个国家都支持在未来成立亚太共同体。以此为基础，可以将目前三个国家关于东亚共同体的不同主张联系起来，可以相互联系：第一个阶段，10+3，第二个阶段10+6，然后再和北美共同体合并，搞亚太共同体。最近，我在冲绳参加了一个关于中日美关系的学术会议，有美国学者讲，你的建议不错，但是先搞10+3，美国可能不会同意。我说，毕竟美国不是东亚国家，日本政府也不太赞成美国成为东亚共同体的正式成员，那么是不是可以让它首先作为观察员参加？不知道我这样的“和稀泥”的调和方案是否可以得到赞同。那位美国学者认为，如果这样，美国有接受的可能。

关于主导权问题，鸠山前首相曾对胡锦涛主席提出，中国和日本应该在东亚共同体中发挥核心作用。我赞赏鸠山对待中日关系和推动东亚共同体的积极态度，但是从实际情况出发，目前可能很难实行。东盟首脑会议，东盟国家提出自己是东亚共同体



的主导;中国也支持东盟发挥主导作用。因此,分时段来看的话,至少中时段中,东盟是主导,而中日韩发挥积极的协助作用。就像中日韩三国在清迈协议中发挥的作用一样,该协议在由东盟主导的10+3的框架中,但是中日韩出资金最多。

从东亚共同体的实际发展情况来看,现在发挥主导作用的是东盟。重要原因之一是中日美在安全上没有建立起根本的互信。而且,中日形成核心来主导东亚共同体,美国也是不会放心的,因此必定有一个逐步的发展过程。所以在目前发展阶段中,东盟作为主导,各方面是比较赞同的。这反映了东亚共同体的发展和欧盟有所区别的重要特征。这个发展过程中,逐步协调东亚以及东亚与亚太国家关系,实现地区一体化,在此基础上,未来发展出地区的非霸权稳定结构,促进国际关系民主化。虽然很困难,但这是人类发展的重要环节。

中日关系:战略互信是关键

林华生:自从小泉纯一郎以后,安倍晋三、福田康夫、麻生太郎、鸠山由纪夫政府,都对中日关系的改善和加强,做出了贡献。您认为中日两国,已名副其实地建立起了所谓战略互信的关系了吗?

胡伟:我还是回到刚才讲的长时段因素的观点。影响中日关系的长时段因素,就是中国崛起和日本相对的衰落。因此,这期间,两国之间相处的难度很大。刚才王教授提到的领导权争夺的核心,也就是这个问题上,日本当然不愿意中国单独掌握领导权,东盟也不希望中国和日本掌握领导权,当然美国更不希望中国掌握领导权。因此说长时段因素会影响中日关系。中国提出让东盟掌握领导权是个高明的权宜之计,但是这个问题最终没有办法回避。

另外一个长时段因素,是中日的国民态度甚至比中日两国领导人的对外政策更重要。小泉执政期和鸠山执政期中日关系的变化只是冰山一角,海面下的冰山部分是决定两国国家利益的格局,以及国民态度。我对中日两国的国民态度持不乐观的意见。2009年8月26日的第五届中日关系调查显示,中国大学生对日本印象相对较好或很好的占45.3%,不到半数。而在市民中,对日本怀有好感的只有32.6%。反过来,日本内阁在2008年年底的一项民意调查结果,对中国有好感的日本人数比上一年下降了2.2%,以31.8%的比率创下了1978年以来的最低点。因此说中日两国的国民态度是长期内影响中日关系的一个重要因素,而国民态度是很难改变的。

魏志江(中山大学亚太研究院教授):我个人觉得中日间最大的问题是两国政府之间的战略互信问题。所有的传统和非传统的安全问题和纠葛,以及国民情感问题等等在很大程度上都是由中日之间的战略互信问题来决定和影响的。我想再次提一下中日的国民和知识层之间存在的巨大的认知差别。在中国,相当一部分人直到今天还持有"日本军国主义复辟论",同时,在日本政界学界以及民间也仍流传着所谓的"中国威胁论"。我认为"日本军国主义复辟论"是一个伪命题,而"中国威胁论"更是一个伪命题。中国一直奉行和平发展政策,中国海军从近海转向远洋防卫是一个很正常的



主权国家会做出的行为。因此中日之间的战略互信问题和认知差距将从很大程度上影响今后中日关系的发展。

日美军事同盟会逐步淡出

林华生：现在我们来谈谈第三个问题，也就是日美关系的问题。日美在1960年签订了新日美安保条约，已有50年。安保条约一签订，日美便已成为了同盟国家。近期，在冲绳岛上的普天间美军基地转移问题上，日美关系上出现了倾轧和裂痕。胡教授，您看这些问题会影响日美的战略同盟关系吗？

胡伟：就日美关系来讲，我觉得长时段日美的战略同盟关系将会维持下去。原因是因为中国的崛起，日本和美国有戒心。我并不是说中国的崛起会形成新的霸权，中国也没有征服世界的野心。但是中国的崛起必然会改变将来的国际关系，改变大国之间的关系。美国和日本要适应这样一种新的格局也必须付出艰苦的努力，这并不是指战争或者是霸权，而是指它们要有足够的时间、毅力和准备，包括分享领导权。美国需要和日本形成一个战略同盟来对付中国的崛起。

当然从短时段和事件来看，显然日美之间也存在很多问题。比如最近的普天间基地的转移问题，还有一些贸易摩擦的问题。但是从长时间看，日美的战略同盟格局会继续下去。当然，日本也可能有另外一种选择。前几天在东北亚名人会议上一位日本作家提到今后日本应该"归亚"，"归亚"成为日本的一个外交理念。但是这能否代表日本的主流观念，我是比较怀疑的。

魏志江：2010年是日美安保条约修正50周年。本来是值得庆祝的大事，但是由于普天间基地转移问题，出现了杂音。普天间基地转移问题不可能影响日美之间的同盟关系。日本外交蓝皮书中重申了日美关系的重要性。

冲绳基地问题，性质上是美军对日本的军事占领问题，其实，在50年代初，旧金山会议上，日本恢复国家主权，美军就应该结束对日本的军事占领。之所以没有解决这个问题，是因为朝鲜战争和美苏冷战格局的缘故。日本政府应该从长期战略性的视点来处理该问题，而不应该拘泥于具体细节问题。日本不遵守2006年由自民党政权与美国达成的普天间基地迁移协定，日本的意图在于将日美同盟关系改变为更为"平等的"日美关系。但是，作为政府之间签署的协定，在条件不具备的情况下，单方面提出废除或者修改是不明智的。

如果日本谋求将日美同盟改变为"对等的"日美合作伙伴关系，以推动东亚共同体作为日本国家发展战略，就应该建立与中国、韩国以及亚洲国家的战略信赖关系，包括加强中日韩三国的安保合作，建构东北亚安保共同体。不要以虚构的所谓"中国威胁论"作为处理普天间问题的依据。

日本政府应该从根本上考虑解决冲绳基地的美军占领问题，在适当的时机，应该与美国就结束美军对冲绳的军事占领进行谈判，最好能给冲绳居民一个明确的关于冲绳美军和基地撤出的时间表。冲绳不应该成为军事基地，而应该成为日本发展物



流、贸易和海洋开发以及观光、旅游服务业的国际中心。

王少普:此外,我从前接待过的一些美国将领说过,日美同盟不只帮助日本,也有制约日本的因素。日本希望日美同盟在某种程度上起到保护地区安全的作用,比如打击公海海盗等。长远来看,双边军事同盟会逐步淡出,条件成熟时,要出现一种多边安全机制。

中美不会成为 G2

林华生:美国和日本的人均 GDP,分别为 45800 美元和 33600 美元,而中国只有 5300 美元。不过,中国的外汇储备却非常高,世界第一,已达到 23991 亿美元,同时已购买了美国政府国债高达 7764 亿美元。中国的外汇储备中,美元占了 65%,而美国一直认为人民币被低估,向中国政府施压力,要求人民币大幅度升值,相对地让美元贬值。王教授,您对此问题有何种看法呢?

王少普:美国很抬举中国,提出 G2。美国很多人认为中国在控制汇率,并且得到了很大利益。其实中国处于弱者的地位,损失的地位。原因有以下几个方面:

1.美国利用美元是国际储备货币的地位,转移债务,中国已经受到将近 5000 亿美元的损失。

2.如果只统计 GDP,中国的确很高,但是中国的人均 GDP 很低。外贸相当大部分是加工贸易出口,绝大部分利润是外国拿去。由于人民币升值的影响,中国目前的加工贸易受到很大冲击。

3.中国处在很艰巨的实现现代化的阶段。中国真正实现现代化要到 2050 年,甚至需要 100 年。社会矛盾比较严重。如果中国被迫大幅度提高汇率,失业人口会大大增加。中国相当大的劳动力的就业是依靠出口贸易。中国的失业人口增加的影响远远严重于美国失业人口增加的影响,将造成社会动荡。大家可以看到,在现行金融制度面前谁是弱者?美国到底在汇率问题上应不应该对中国提出无理的要求?

胡伟:中美关系是很大的一个问题,我认为中美不会发展成为 G2。也有人说中美之间未来会发生大战,我虽然觉得中美关系不会很好,但认为不可能发生大规模战争。在相当长的时间内,我认为中国发展到能够跟美国去对抗,是很难的,尤其在“软实力”方面。中国的 GDP 总量会超过美国,但是人均 GDP 还将很低,超过美国是遥遥无期的事情。军事力量要超过美国也是遥遥无期的事情。更重要的是,目前世界上的价值观以及自由民主都是西方的。中国还要过政治改革这一关,而民主化是有风险的,如果不顺利,会很大程度影响经济发展。我觉得大家不用过分关心或者担心中国成为超过美国的超级大国,即使有这一天,也还需要很长很长的时间。

(林华生,胡伟,王少普,魏志江. 南风窗,2010.16)



中欧合作新畅想

中欧高层近来交往频繁。2011 年 5 月 12 日，中国国务委员戴秉国在匈牙利首都布达佩斯附近小城格德勒与欧盟外交与安全政策高级代表阿什顿共同主持了第二轮中欧高级别战略对话。5 月 15 日，欧洲理事会主席范龙佩展开对中国为期 5 天的访问，这是他 2010 年 1 月就任欧洲理事会主席以来首次访华，也是其上任以来访问的首个非欧盟国家。从第二轮中欧高级别战略对话成果及范龙佩的访华情况来看，一个突出的特点是，中欧双方都展现了加强合作的强烈意愿。

第二轮中欧高级别战略对话议题包括中国的“十二五”规划和“欧洲 2020”战略、金融危机、西亚北非地区局势以及日本大地震。正如国务委员戴秉国在对话结束后向新闻界发表的讲话所言，中欧“都认识到国与国之间的相互依存程度空前密切，任何国家都难以单独应对挑战。只有同舟共济，和谐相处，共同努力，才能应对好 21 世纪人类面临的新问题、新挑战”；“中欧要相互尊重，和谐相处，实现共同发展和繁荣”。阿什顿也表示，应该使 21 世纪中欧合作成为国际合作的典范。

同样，对于欧洲理事会主席范龙佩的首次访华，中欧双方也十分重视。范龙佩行前专门发表《应对相互依存世界中的嬗变》的署名文章，认为“欧盟和中国是应对全球挑战的主要力量，也是努力通过诸如二十国集团、联合国等多边机制为这些挑战寻求解决之道的排头兵。我们要学会适应不断变化的世界，欧盟和中国在这一过程中应该是合作伙伴，我们能够而且应该在一起做更多的事情”。访华期间，范龙佩多次强调了中欧合作的重要性，赞赏并感谢中国对遭遇主权债务危机的一些欧洲国家的支持，称“中国对欧元区进行投资，这表明了中国对欧元区的未来以及欧元作为世界主要储备货币的信心，欧盟对此表示感谢。”中国国家主席胡锦涛、国务院总理温家宝和国家副主席习近平等，分别会见了范龙佩。

从欧盟传出的信息看，尽管欧盟在所谓人权等意识形态问题上对中国仍然存在较大偏见，但也开始试图更多了解中国，对华政策更趋务实。欧洲很多有远见的人已



经认识到，试图用价值观问题向中国施压是不得人心的，也严重损害了欧洲在中国的形象及中欧关系，并已开始逐渐调整在所谓价值观问题上的政策。

特别是2010年初以来，欧洲主权债务危机爆发，欧盟遭遇沉重打击。中国在欧债危机期间展现了负责任的做法，力挺欧元，应该说帮了欧盟大忙，也得到欧盟各界好评，改善了中欧之间的政治气氛。此外，欧盟为保住欧元，实行经济紧缩政策，对中国市场的期待加强。欧盟对华出口也持续增加。中国市场成为德国等国经济快速复苏的重要支撑。这些都有利于中欧关系持续好转。目前，欧盟是中国的第一大贸易伙伴，并已超过日本成为中国第一大进口来源地。中国则上升为欧盟第二大出口市场并继续保持第二大贸易伙伴的地位。2010年中欧贸易额近4800亿美元，今年第一季度中欧贸易额达1237亿美元，同比增长22%。

所有这些都显示，中欧关系即将进入一个新的发展阶段。合作将成为中欧关系的主流，特别是在能源、环境、国际金融体系改革等领域，中欧合作将会进一步加强。

不过，中欧之间仍然存在不少问题，特别是由于美国因素的存在，欧盟对华武器解禁以及承认中国市场经济地位等问题仍难以解决，中欧在意识形态问题上仍有较大分歧，欧盟也仍有待全面客观地认识和理解中国。欧盟内部的民粹主义和贸易保护主义情绪进一步抬头，也可能给中欧经贸关系发展带来更大的麻烦。比如就在范龙佩访华前夕，欧盟决定对中国输欧铜版纸征收反倾销和反补贴双反关税。据欧盟新闻公报报道，欧盟对中国铜版纸征收的反补贴税率介于4%和12%之间，反倾销税率为8%到35.1%，两税相加，对中国企业征收的总税率在20%到39%。这些明显是中欧关系中的不和谐因素。

所有这些问题，不可能通过一两次战略对话或者一两次高层访问就迎刃而解。但欧盟方面试图更全面、更客观了解中国则是一个好的迹象。欧盟一直有很强的大国雄心，设立欧洲理事会常设主席、欧盟“外交署”和拥有新的更大权力的共同外交与安全政策高级代表，目的都是为了达到这一目标。中国是一个国际实力和国际影响力日益增强的新兴大国，且与欧洲没有重大地缘和战略利益冲突。全面加强中欧战略伙伴关系，符合欧盟利益。这也是范龙佩将中国作为其首次出访非欧盟国家对象国的重要原因。

缺少中国的配合和支持，欧盟很多经济振兴计划、国际议程如改革国际货币体系、应对气候变暖等都将难以推行。从目前的情况看，中欧之间有摩擦和竞争，但合作正在逐步加强。如果欧盟能真正做到抛弃偏见，客观看待中国的发展，相信中欧战略伙伴关系会有更大的发展空间，中欧合作也将有更大作为。

(张健.瞭望新闻周刊,2011.05.23)



九、2011中国外交：颇显不同凡响

(三)周边外交:和衷共济　共创繁荣

在中国的外交布局中，大国关系是首要,周边是关键。但在过去一年,大国关系中的中美关系出现了比较严重的紧张状况,周边外交也面临严峻的局势。有学者就2010年的中国周边局势分析道，中国周边外交面临的各种压力则值得关注。



中国周边外交的三重挑战

“安邻”需要落到实处

在东亚地区，中国周边国家的大多数是小国。历史经验表明，大国命运更多取决于内部因素，而小国家则更容易受到国际环境和世界局势变动的影响。因此，小国对自身的主权和国家安全更加敏感，这是大国很难想象的。

经过多年的外交实践，中国已经形成内涵丰富的“睦邻、安邻、富邻”战略。但在具体工作中，以往更为强调“睦邻”，随着经济发展以及与周边国家经贸关系的密切，中国强调更多的是“富邻”。

有两个因素导致周边国家对中国的发展信心不够。其一是历史上的“朝贡体系”，这是中国与周边国家建立政治互信的一个重大障碍。

随着中国经济和市场的吸引力越来越大，周边国家对中国的经济需求越来越强烈。在与中国经济贸易日益密切的同时，很自然对是否会“依附”于中国越来越焦虑。20世纪90年代以来，中国经济高速发展加快了东亚地区以市场为导向的融合进程。但在这个过程中，东盟之所以对东亚地区主义坚持开放性的立场和“驾驶员”的主导地位，与“依附”中国的担心息息相关。

其二，东亚地区安全互信严重不足。在东亚地区，以美国为主角的双边同盟机制与东盟为主角的东盟地区论坛和亚洲安全会议是相互分离的。就美国的东亚双边同盟而言，中国是被防范的主要对象。东盟地区论坛则是东盟平衡中美影响力的产物。长期以来，东盟地区论坛的一些成员对美国在东亚的前沿军事部署发挥了积极的作用。因此，中国一直是东亚安全机制中一个相对边缘的角色。总体而言，与经济贸易领域相比，中国对东亚地区安全合作所投入的精力和资源相对有限。

东亚地区安全机制的滞后使得海洋领土争端正成为中国周边安全紧张的重要来源。对周边国家而言，崛起的中国怎么解决这些争端正考验和平发展的承诺。



由于缺失政治与安全互信,东亚地区主义也一直难以突破发展和提升的瓶颈。为平衡中国日益强大的影响,东盟邀请美国成为东亚峰会一员。中国在东亚地区合作中的作用和地位将受到严重影响和制约。

因此,消除周边国家的焦虑和疑惧是中国周边外交的当务之急。为此,中国周边外交尤其需要在“安邻”上下足功夫,通过做更多实际和具体的工作,让“中国威胁论”的市场在周边地区越来越小。

认清美国实力相对下降的吊诡之处

2010年中国周边外交严峻局面的根源是美国实施“重返亚洲”战略。这个战略的实施则由中美两国相对实力变化所引发。中国要成为一个合格的世界大国,东亚地区是关键。在东亚地区,美国是中国的主要竞争对手。从理论上讲,美国实力的相对下降是中国提升影响力和地位的战略性机遇。但吊诡的是,美国实力相对下降却对中国周边外交构成了严重挑战,为什么?

首先必须弄清楚,美国实力相对下降具有两面性。一面是美国的绝对实力并没有明显下降,美国仍然是拥有最强大经济和军事力量的唯一霸权;另一面是随着中国实力的相对上升,美国面对中国的信心开始下降,从而引发针对中国的战略调整。这就是美国的“重返亚洲”战略。

美国实力相对下降引发的第二个问题是周边地区对中国的担忧会随之上升。为了更好维护自身的利益,周边国家长期以来努力在中美两国之间寻求平衡。当美强中弱时,周边国家更倾向于联合中国制衡美国。当美国相对实力下降时,因为地缘关系,周边国家同样需要联合美国制衡中国。

多年来,中国在东亚地区维持现状的努力是周边外交比较顺利的重要原因。而中国维持现状的成效则与美国政策有着密切关系。当中国随着实力上升而在国际事务上更为自信时,传递的信息是多元的。对美国来说,中国对美国地位和利益的挑战日益紧迫,需要着手应对。对周边国家来说,中国的“威胁”更加现实,它们希望借助美国的力量来平衡中国的影响,维护自身的利益,而美国也正好需要东亚国家的“邀请”对相关事务进行介入。

因此,我们看到了周边国家与美国针对中国实行的“借势外交”,南海问题上的争端最为明显。2010年7月,美国国务卿希拉里在越南河内发表有关南海问题的讲话,标志着美国在南海问题上从旁观向介入的转变。不管中国政府是否向美国方面强调过南海核心利益的问题,一旦认为中国的军力特别是海军力量对美国太平洋战略和太平洋上的近似军事垄断力量构成挑战,美国就会先发制人,改变政策。相关周边国家则借美国“重返亚洲”战略的实施在海洋问题上结成利益共同体,抗衡中国。



重视朝鲜问题
对中国周边外交的负面影响

2010年，朝鲜半岛的几起突发事件成为影响东亚地区稳定与安全的最大因素。用火药桶来形容朝鲜半岛局势并不过分。中国认为，朝鲜问题涉及国家安全利益，不当处理引发的后果对中国内政外交都会产生负面而深远的影响。美国则是朝鲜问题中的一个关键变量。对中国而言，朝鲜问题是中美博弈的一个重要方面。如何确保中美两国在朝鲜半岛上的共同利益，避免"零和"博弈，是中美能否深入合作解决朝鲜问题的关键。从这个角度看，中国的朝鲜半岛政策以美国为中心并没有什么不对。

但中国有将注意力和精力过度集中在美国身上的倾向，这与周边国家的利益考量产生了落差。在朝鲜问题上，对美国过于重视容易导致中国忽视地区内其他国家的需求和关切。对周边国家而言，中国处理朝鲜问题的政策和利益谋划是观察和审视中国外交的一个重要角度。

朝鲜半岛的各种突发事件很有可能导致擦枪走火升级到大规模战争，从而破坏东亚地区的整体和平状态。由于是东亚地区的最大国家，也是朝鲜的盟友和最大援助国，中国最有责任，也有相应的能力和手段控制朝鲜的各种危险行为和政策，这是当今国际社会的一个认知。因此，周边国家对中国自然有着较高的期望，一旦朝鲜半岛发生的突发事件引起的危机未能在一定时间内得到有效的解决或缓解，中国就要背上不负责任或与大国责任不相称的黑锅。作为一个地区稳定负有重要责任的大国，朝鲜问题正成为中国周边外交的一个难题。

由于国内政治的原因，朝鲜经常需要制造各种危机为自身的一系列目标服务。美国参谋联席会议主席马伦说金正日的可预测之处就是其不可预测。因此，朝鲜是中国周边最容易引发突发事件的根源。

除此之外，朝鲜半岛危机的持续使得中国面临巨大的安全压力。从"天安号"事件到延坪岛炮击，美韩黄海军演以及美国航母进入黄海及在东北亚区域集聚，无疑对中国安全和周边环境构成直接挑战。在2010年的一系列朝鲜半岛危机中，美韩、美日同盟得到强化，美韩日三边军事联盟呼之欲出。

直至今天，美国仍然是影响中国周边环境的决定性角色。中国周边外交具有层次性，第一个层次是中美关系对周边国家关系的影响，第二个层次是美国与中国周边国家的关系，第三个是中国周边外交的内在性。三个层次相互影响，难以做出清晰的划分和界定。鉴于美国对中国以及中国周边国家的巨大影响，即使实力相对下降，美国仍然占据主导地位，对外交议题的设置掌握主动，这正是当今中国周边外交困境的根源。从这个意义上说，健康稳定的中美关系有利于中国周边外交。所以，胡锦涛主席访美后的中美关系走向非常值得期待。

（周慧来．南风窗，2011.3）



日益凸显的中俄印战略三角

日前，中俄印三国外长在中国武汉举行会晤，表明中俄印三角关系的机制化合作进一步深化。在当今世界格局中，中俄印关系虽然不属于头等重要层次的一组三角关系，但随着中国和印度的快速发展，对地区乃至国际形势的影响在不断扩大。

第一，中俄印三角关系的发展在三国都具有内在的动力和巨大的潜力。中俄印三国同属“金砖四国”，人口合计占全球总人口的40%以上，GDP合计占全球GDP总额的15%以上。三国人力、自然和科技资源极为丰富，发展潜力无与伦比，地缘政治地位十分优越。在国际事务上持有相同或相近的看法，都面临着反对宗教极端主义、民族分裂主义和国际恐怖主义的任务，三国都将发展本国经济和加强彼此经贸合作视为战略合作的重要平台。

第二，中俄印三角关系已经具备了一定的“机制化”基础。中俄印“战略三角”最早在1998年由俄总理普里马科夫访印时首次提出，但当时并未得到响应。进入新世纪后，特别是阿富汗战争和伊拉克战争之后，三国都认识到，加强三角关系有助于维护自身的重要利益，有助于应对日益明显的美单边黩武政策，因而首先于2001年9月在二轨层次开始探讨合作问题，并在此基础上开始了官方接触。2006年7月，八国峰会期间三国领导人举行了历史性的会谈，标志着中俄印三国将开始逐步进入实质性合作阶段。

第三，中俄印三角关系具有共同的战略需求。在国际关系深刻调整、多极化深入发展的今天，中俄印三国对国际形势的认识和国际政策取向相当一致。中俄印三国都主张国际关系民主化、在公认的国际法原则基础上建立国际新秩序，都主张维护联合国的中心作用、加强各种形式的国际合作。中俄印三国发展具有处境类似，都是新兴崛起大国，都希望在国际和地区事务中发挥重要作用，加强彼此间的合作愿望和需求。俄罗斯要应对西方的挤压、恢复昔日的地位，中国要谋求和平发展，印度则要从地区大国走向世界大国，三方中的每一方都需要借重其他两方。



第四,国际金融危机背景下中俄印三角关系的重要性更加突出。国际金融危机爆发之后,西方主要经济体均受重创。中俄印三国虽然不能独善其身,特别是以能源资源出口为经济主要拉动力的俄罗斯遭到的打击最大,但中印两国仍然保持了一定的发展速度,俄罗斯巨大的发展潜力亦不容忽视。金融危机的倒逼机制在某种程度上甚至可能是给中俄印调整经济结构、在后金融危机时代占得发展先机提供的难得机遇,其中,中印经济的持续发展将对世界尽早走出金融危机阴影发挥重要作用。

中俄印三角关系的深入发展也存在一些制约因素。

首先是中俄、中印政治互信还需要进一步加强。三角关系中,俄印关系问题较少,中俄战略互信需进一步加强,中印关系中还存在一些棘手的问题,尤其是达赖问题和边界问题,两国国民的互信还不足,中印竞争话题还不时被舆论所炒作。

其次是美国因素对中俄印三角关系的影响不容忽视。美国一直担心中俄印三国关系不断发展会结成同盟对抗美国,因而总是存在扶印抑华的战略思维。最近奥巴马访问印度,更是深化了与印度的战略和军事合作,针对中国一面较为突出。而中俄印三国都把对美关系视为各自外交的重中之重,这制约了中俄印三角关系的深入发展。

(党政论坛干部文摘,2011.1)



十、两岸统一：任重道远



2010年11月20日，在第二届“重庆·台湾周”两岸书画交流作品展上，由两岸的书画大师共同创作的主题为“盛世百花百鸟图”正式亮相

（一）两岸关系

2010年是两岸关系取得重大进展、两岸和平发展格局不断深化、两岸交往合作更加广泛深入的一年。这一年，在两岸双方和海内外同胞的共同努力下，两岸在政治、经济、文教、社会交往等各个领域均取得重大成就，两岸关系“大交流、大合作、大发展”局面进入新阶段。



ECFA之后的两岸政治关系走向

破解政治难题，两岸应预作准备

余克礼（中国社会科学院台湾研究所所长）：两岸经济合作框架协议的签署对推动两岸关系和平发展意义重大：它不仅是实现两岸经济关系正常化、两岸经济合作制度化和建立具有两岸特色的经济合作机制所取得的重大进展，而且也象征着两岸关系朝全面正常化方向发展又迈出了一步。

两岸在经济性、事务性方面的协商谈判取得重大突破，标志着两岸协商、谈判、对话将进入新阶段，拓展与深化两岸协商、谈判、对话议题，已成为两岸执政当局必须面对的问题。现阶段两岸双方首先应回到旗帜鲜明地坚持台湾和大陆同属一个中国，中国的主权和领土完整没有分割，也不容分割的原则立场。因为这既是大陆的一贯原则立场，也曾经是台湾方面所坚持的主张与原则。

1991年3月，"国统会"所通过的《国家统一纲领》《原则》部分的第一条明确宣示，"大陆与台湾均是中国领土，促成国家的统一，应是中国人的共同责任"。1992年8月，"国统会"对"一个中国"的涵义所做出的"结论"又重申了这一原则与主张。今天活跃在台湾政坛上的国民党政治人物中，就有人曾是这两份重要文件的催生者与见证者。亲民党宋楚瑜主席一直坚持"两岸一中"的立场，即便是民进党内承认"宪法一中"者亦大有人在。两岸双方如能在国家认同这一根本问题上有了交集点，就为破解两难政治难题奠定了坚实的基础，进而可以在此基础上，对"一个中国"的内涵、国家尚未统一的特殊情况下的政治关系等问题展开研究，理性务实积极地进行探讨，寻求双方均可接受的表述方式，从而为两岸协商谈判开辟宽广的道路。

中国国民党荣誉主席连战先生不久前接受《中国时报》专访时曾直率地表示，两岸经济议题"就是这么回事了"，未来两岸不能回避政治问题。台湾亚太和平研究基金会董事长赵春山教授早在2010年5月就在《联合报》上发表专文指出："如果签署



ECFA 是两岸关系的一个分水岭，则进入后 ECFA 时期，如何在经贸互动的基础上，把两岸关系推向一个全面正常化的进程，可能是两岸执政当局都必须面对的课题。”赵教授这里所说的“把两岸关系推向一个全面正常化的进程”，应包含着两岸政治方面的关系，否则就不能称其为“全面正常化”。亚太和平研究基金会副执行长邱坤玄教授在一个研讨会上发表的论文中指出，增进政治互信，破解两岸政治难题是目前两岸需要思考的重要议题。国民党智库执行长蔡政文教授也认为，经济互动的增加，累积政治互信，先经济后政治，政治议题将会慢慢启动。

由以上台湾几位具有指标性人物的言论可以看出，两岸协商、谈判、对话的先经济后政治的思路，随着 ECFA 的签署已经再也不能只停留在经济议题上了，必然要向包括政治议题在内的其他更广阔的范围内拓展。因此，海峡两岸特别是学术界应积极思考如何破解两岸政治难题，为结束两岸敌对状态，签订两岸和平协议，建立两岸军事互信机制的协商谈判，积极营造气氛，创造条件，预作准备。

寻找交集，两岸学界先行

陈孔立（厦门大学台湾研究院教授）：7 月间厦门大学台湾研究院成立 30 周年，举办了一次学术研讨会，有许多台湾学者参加。政治方面以两岸政治互信、军事互信为重点，大家各抒己见，颇有交集。

我在大会上发表《两岸“信心建立措施”(CBMs)的起步》的论文，正好是对大会主持人、台湾淡江大学赵春山教授的回应。因为他在 2009 年 9 月间就提出，两岸有必要急速协商“信心建立措施”，用来预防、处理和消除各种可能出现的危机。这说明，我们都看到“信心建立措施”(即一切有利于两岸建立互信的任何措施)，对于发展当前两岸关系的重要性。

其实，两岸学者在政治议题上尽管存在不少歧见，但交集之处还是存在的。就以赵教授与我二人来说，除了“信心建立措施”以外，至少还有以下两个方面的交集：第一，他提出“两岸只有建立一套共同的游戏规则，才有可能使双方的关系，朝向全面正常化的方向发展”。我在 2009 年 3 月也写过《构建两岸互动的游戏规则》的文章。第二，他指出：“中共当年建构‘和平共处五项原则’的经验值得参考。虽然，两岸关系的性质和一般的国际关系不同，但双方也有必要针对和平发展时期的两岸共处之道，尝试建立一些原则性的规范。”这也正是我长期关注的问题，邓小平当年提出：“和平共处的原则不仅在处理国际关系问题上，而且在一个国家处理内政问题上，也是一个好办法。”我认为有必要进行深入的研究，因此写过《和平共处与和平发展》一文。

学者通过自己的研究，在相关的学科领域与有关的理论、方法上进行深入思考，往往会走到相同的或相似的道路，提出相同的或相似的观点，这就是所谓“交集”。其实，即使在当前两岸的政治难题方面，我们也能发现一些交集。

最近台湾出版了张亚中主编的《两岸政治定位探索》一书，我发现台湾学者对大陆学者的观点最感兴趣的是刘国深的“国家球体理论”，因为它涉及“中华民国”的定



位。其次，对王振民有关“中华民国宪法”、“台湾是宪政实体”值得研究的观点；俞新天“共享中国主权”的观点；黄嘉树“1+X<2”的观点；严安林“两岸之间可以更开放，只要对现状有合理的解释，则现状可以保留”、“不存在谁中央谁地方的问题”的观点；聂学林的“将台湾地区以中国境内一个‘独立政治实体’定位”的观点，也都感兴趣。此外，对提出可以讨论两岸政治定位的所有意见，特别是涉及可以对“中华民国”进行讨论的意见都表示肯定，尽管多数文章并没有涉及具体定位问题。

至于大陆方面，有些学者对张亚中的“一中三宪”、“整个中国”、“两岸统合”；包宗和的“一中共表”；杨开煌的“内外有别”等等观点也感兴趣。

以上列举挂一漏万，提出来的目的是说明即使在“难题”上，也有可能找到交集。只要有了交集，就可以开展进一步的对话，就可能有助于难题的解决。当然，现在还处于“先经济”的阶段，政治议题还没有提上日程。但是，学界可以先讨论起来，为“后政治”做好准备。

由文化认同而凝聚民族认同

王晓波（台湾大学哲学系教授）：2008 年以来，两岸关系出现转折，出现和解，和平发展到今天，这是 60 年来未有之大成就。这不仅仅是两岸的和解，而且从深远看，两岸的和平才是台湾人民最大的安全利益，也是两岸人民的福祉。现在两岸签订了 ECFA，两岸经济有了更紧密的关系，两岸的和解或者和平也有了更扎实的经济基础。

ECFA 的签订，为台湾的经济发展找到了一个新的方向、一条活路。台湾从来就不是一个独立的经济体，它在清代是依赖和福建的贸易，是编入福建的经济圈里的。在日据时代，它是编入日本的经济圈里的，作为日本殖民地经济的部分。在 1949 年之后，它是编入美国和日本的经济势力范围内。台湾经济被称之为海岛经济，它必须是外向型的，它要在外头找市场。

冷战结束后，美国和日本的经济开始衰退，尤其是在金融海啸之后，美国经济衰退的速度更快。而在中国大陆，改革开放使经济快速崛起，尤其是内需市场的扩大，大陆不仅仅是世界的工厂，而且是世界的市场。台湾经济要往哪里走？台湾经济要找市场，全世界最大的市场在大陆，台湾经济必须融入到大陆这个市场上来。根据一些学者的研究，大陆经济的发展期要到 2050 年，还有很大的发展空间，也就是说还有 40 年的发展期。那么，大陆的市场足够让台湾的经济发展 40 年。

在台湾，虽然李扁时期实行戒急用忍，但是阻挡不了台湾经济往大陆发展。民进党极力反对签 ECFA，眼看阻挡不了就宣称将来上台执政要终止 ECFA。但是，两岸的贸易是台湾最大的经济利益，两岸经济关系已经如此密切，一旦终止 ECFA，台湾经济失去大陆这么庞大的市场，等于宣告台湾经济破产。即使将来民进党上台执政，难道就敢让台湾经济破产吗？敢让台湾经济自杀吗？

现在两岸要和解，要和平发展，而终极目标应该是走向和平统一。在这个进程中，两岸签订了 ECFA，有了经济基础，但还不够，还要向上提升，要推动两岸全面的、深



入的文化交流，譬如两岸共同编写中华大辞典、共同编写文史教科书。两岸文化交流要有政策来引导，要有制度和法规来保障，这就需要两岸签订文化交流协议。

两岸文化交流的重要性不言而喻。没有文化认同，哪来的民族认同？没有民族认同，国家认同的基础何在？因此由加深两岸的文化交流而形成的文化认同，由文化认同而凝聚民族认同，才能为下一步两岸签订和平协议、解决政治问题奠定文化基础。

两岸签订和平协议不可避免地要涉及政治问题。目前两岸都有政治禁制难以破解、难以跨越。譬如，中华人民共和国跟"中华民国"的关系如何定位？如果说是继承与被继承的关系，那么应该看到存在不完全继承的事实。因此，怎么来处理两岸的政治关系，需要两岸双方共同努力，循序渐进，不断累积互信；需要两岸的领导人拿出政治智慧来破解政治难题，来探寻适合两岸实际情况的和平发展道路及和平统一模式。

争取政治合作多于对抗

黄嘉树（中国人民大学国际关系学院教授）：两岸政治关系就其基本面而言，应包含政治定位、政治对抗、政治合作、政治互信四个方面，而政治对话与谈判则属于建构政治互信的环节之一，也可能是政治合作具体运行方式的一种，故不列入"基本方面"。

综合检视两岸政治关系中各种分歧，其根子都在四个基本面之第一个即"政治定位"之中。但"政治定位"又可连接政治对抗、政治合作、政治互信等三项，它们如何相互影响呢？如果政治定位的问题不能解决，政治对抗能消除吗？如果存在政治对抗，能否同时又开展政治合作呢？和平发展阶段应寻求什么样的两岸政治关系，是彻底消除对抗还是阶段性地缓解对抗？相应地在和平发展阶段，两岸的政治合作能达到什么程度，是共促国家统一还是共建和平发展架构？对这些问题的回答，首先取决于对两岸政治关系本质的认识。

在经济、文化领域，合作可以超越"国家主权"之争，因此合作、和解可以成为主题或主旋律。但在政治领域则不然，政治议题中最核心的是国家政权问题，双方的"政治定位"中已经蕴含了在"国家主权"上的对抗性，除非统一，否则双方都无法超越这种对抗性，而这种对抗性又将不可避免地限制两岸政治合作乃至经济合作的深度和广度。在和平发展阶段，至少在这一阶段的早期、中期即两岸签订《结束敌对状态协议》或《和平协议》之前，两岸政治关系中尽管存在着合作的一面，但其基本性质仍应确定为是对立或敌对关系，所以才有"结束敌对状态"的议题要谈！

由于政治定位问题只有在"共促统一"阶段才能解决，所以在和平发展阶段，只能设定"既对抗又合作"的目标，在经济文化领域，应力争"合作压倒对抗"，但是在政治领域，则很可能是"对抗多于合作"。尽管如此，双方仍应当尽量扩大政治合作，首先双方都应旗帜鲜明地继续反对"台独"；其次是尽早开启政治对话，可先由学者或智库来探讨如何在传统的对抗性议题上采取新的表述以降低敌意；第三是双方在坚持固有做法的同时相应采取一些措施以尽量减少此类事带来的负面冲击，即尽量减少此类



事产生的敌意。如大陆方面对马当局“外交休兵”诉求的适度回应，马当局在准许达赖访台时对其活动的某种限制，均属此类。

在和平发展阶段，政治定位问题虽不能彻底解决，但并非不能缓解。此中关键就在于双方必须在最为重要的“一中原则”问题上求同存异。其实这也是最重要、最为当务之急的政治合作！对大陆而言，仅强调“同”还不够，还必须承认“异”，即必须同意台湾方面对于一中原则有其自己的表述空间；而对台湾方面而言，仅要“异”即“各自表述”也不行，还必须在“异”中“求同”，即其表述必须能真正体现“一个中国”的意涵。

(两岸关系，2010.8)

“有序、稳定、良性”三个关键词的意义

2010 年 12 月 17 日，中共中央台办、国务院台办主任王毅在广东东莞台商协会庆典上发表致词时提出，“当前和今后一段时间，两岸关系和平发展有三个关键词，一是有序发展，二是稳定发展，三是良性发展，两岸关系如果能够有序、稳定和良性发展，就一定能够不断开创两岸关系和平发展的新局面”。这是在客观、冷静、深入把握两岸关系局势及岛内社情民意的基础上做出的务实判断，也将成为今后一段时期大陆推动对台工作的基本方向。

只有“有序发展”才能推动两岸关系行稳致远

自 2008 年 5 月两岸迈入和平发展轨道后，两岸关系发生了翻天覆地的重大变化，包括两岸两会形成制度化协商机制，两岸“大三通”基本实现，《两岸经济合作框架协议》(简称 ECFA)完成签署，两岸各项交流交往蓬勃发展等等。但是，因两岸分隔长达 60 余年，双方不仅在政治体制、意识形态上存在重大差异，民众之间也存有一定程度的敌对心状，尤其是在有关“一个中国内涵”、“中华民国”定位、台湾“国际空间”等诸多政治问题上存有深层次、结构性的矛盾与分歧，这些问题的解决都不可能一蹴而就，这也使得两岸关系要在现有基础上继续向前走的难度越来越大。



未来，只有遵循两岸关系自身发展的内在需求和客观规律，继续按照“先易后难、先经后政”的基本思路循序渐进推动两岸关系向前迈进，才能逐步解决相关问题。今后一段时期对台工作的重点仍将围绕进一步深化两岸经济合作展开，包括贯彻落实《两岸经济合作框架协议》，启动有关两岸货品贸易协议、服务贸易协议、投资保障协议等的后续协商，推动双方产业、中小企业及整体经济等合作事项，争取达成新的成果。同时，也将继续深化两岸各领域，特别是文化教育领域的交流，包括进一步拓展交流范围、丰富交流内容、提升交流效果等，以不断增进两岸同胞的相互了解、不断深化两岸民众的感情融合，不断发掘两岸共同的历史记忆，不断增添两岸鲜活的共同认知。

对于两岸多年遗留下来的政治难题和固有分歧，不应回避，也难以回避，迟早要在双方条件成熟时通过平等协商加以妥善处理，但目前处理这些问题的条件与时机还不成熟，强行推动、急于求成反而不利于问题的解决，而应不断为将来在适当时候坐下来商谈这些问题积累共识、创造条件。

只有“稳定发展”才能保持两岸关系不断向前的势头

发展是第一要义，两岸关系要不断向前推进，不能停滞不前，更不能倒退。只有两岸经济合作不断深化才能给两岸同胞带来实实在在的利益，只有两岸文化教育等各领域的交流不断强化才能增进两岸同胞的情感与了解，只有两岸政治人物不断加强沟通才能增进互信、妥善处理分歧，“只有维护好两岸关系和平发展的良好势头，才能不断扩大两岸同胞的共同利益，不断增强休戚与共的民族认同，不断维护和增进中华民族的整体利益，不断开创两岸关系和平发展的新局面，切实为台海地区谋和平、为中华民族谋振兴”。

但是，当前两岸关系的发展仍面临诸多障碍、挑战与干扰，甚至面临停滞与倒退的风险。要确保两岸关系不走回头路、稳定向前发展，首先要始终保持两岸关系发展的正确方向。反对“台独”、坚持“九二共识”是两岸建立互信的基础，是推动两岸关系发展的前提条件。反对“台独”意味双方都反对分裂国家，坚持“九二共识”意味双方可以在一个中国的基础上求同存异，两岸关系和平发展的最终方向绝不是走向“两个中国”、“一中一台”，绝不是走向“和平分裂”。如果有一天，反对“台独”没有了，“九二共识”没有了，两岸就丧失了和平发展的基础，一切也就无从谈起。两岸在未来要继续坚持并巩固反对“台独”、坚持“九二共识”这一基础，特别是在两岸同属一个中国问题上形成更为清晰和明确的共识，引导两岸关系沿着正确的方向向前发展。

同时，两岸也要排除各种人为的以及外力因素对两岸关系和平发展的影响与干扰。其中，“台独”势力及其分裂活动是干扰两岸关系和平发展最主要的因素，甚至可能造成两岸和平进程的中断与逆转，反对和遏制各种形式的“台独”行径是两岸共同的任务。美国、日本等国际势力虽然表面上肯定两岸关系和平发展，但骨子里却反对两岸过于接近，甚至明里暗里采取包括对台售武等在内的各种方式制造两岸矛盾与



嫌隙，牵制两岸关系和平发展进程，这都需要两岸坐下来通过务实协商进行处理。同时，因部分岛内民众对两岸关系的快速改善与发展出现了一些不适应感与莫名的焦虑感及恐惧感，特别是在岛内“台独”势力的蓄意煽动与刻意撩拨下，两岸关系出现的一些极小意外突发事件，如日前发生的“东京影展江平事件”、“杨淑君在广州亚运被判失格事件”，若处理不当都有可能成为影响两岸关系发展的重大事件，两岸未来都应注意妥善处理各种可能会影响两岸关系和平发展氛围的意外突发事件。

只有“良性发展”才能把两岸关系带入良性循环

因两岸长期处于对抗状态，两岸都难免会习惯性地从“本位主义”出发，甚至是从负面角度入手来审视或解读对方，而只有双方相互理解、相互体谅、相互释放善意、相互展示诚意，才能推进两岸的良性互动，避免走入恶性循环。

首先要有“换位思考”的意识。两岸关系是双方的事情，不是任何单方面的事情，需要双方共同推进。因两岸所处的内外政治环境不同，双方在考虑问题时都应关注对方的关注，考虑对方的处境，并照顾彼此的关切。要避免把自己的意见强加给对方，也不要用单方面的标准来衡量和判断对方

其次要相互让步，相互妥协。不能形成一方开价，另一方买单的关系。大陆基于“两岸是同胞兄弟”的情感而在经济上给予了台湾更多的关切与实惠，但台湾方面应避免走入“大陆应当永远是让步一方”的误区，不应在两岸政治问题、台湾“国际空间”以及军事问题对大陆任意抬高“要价”。

最后要有“求同存异、聚同化异”的意识。两岸既要看到相互共识与默契的一面，也要务实面对既存的差异与区隔。应不断强化“同”的一面，而不是单方面去刻意突出、放大“异”的一面，应善于寻找、捕捉对方释出善意与诚意，而不是刻意去寻找甚至夸大对方的敌意。

（曾润梅.两岸关系，2011.1）



“双英”两岸政策对决

台湾2012年大选将迎来史上最激烈、最精彩的“双英决战”。国民党大佬钱复在当李登辉的“外交部长”时就曾明言：“外交政策”只是台湾当局政策的一个环节，而大陆政策是台湾未来走向，攸关台湾兴亡，其位阶应高于“外交政策”。

台湾的现实证明了钱复“两岸关系的位阶高于对外关系”的眼光与预见——对台湾而言，处理不好两岸关系，就处理不好一切对外关系！因此，两岸议题在2012年大选中将扮演决定性的角色，也是蓝绿政见对决的主



要战线，盘点马英九与蔡英文的两岸政策及其未来影响实属必要。

马英九：互不否认，互不承认

马英九的大陆政策可以追溯到2005年8月他就任中国国民党主席之后的第一个政治论述，即连接本土与大陆的"台湾本土新论述"。马英九在党主席就职演说中强调，将建立以"台湾新希望运动"为核心的"本土化论述"——国民党应尽快建立"先联结台湾才有中国"的历史论述，国民党没有理由自外于台湾，认为台湾"已建成生命共同体的意识"。

2005年12月，身兼国民党主席的台北市长马英九接受美国《新闻周刊》专访时表示："国民党终极的目标是统一，但目前时机尚未成熟。"马英九的"终极统一论"出台后，在岛内引起了强烈反弹，为此马英九又开始向右摇摆。2006年2月8日，马英九赴欧洲招商前回答媒体询问时提出了"人民决定论"："台湾的未来是由台湾人民来决定，人民做主有很多选项，不论是统一或'独立'或维持现状，都必须由人民决定。"

为呼应马英九的说法，国民党在马英九伦敦政经学院演说第二天(2月14日)在绿系色彩的《自由时报》日刊登头版广告，以"台湾的务实道路"为题，将"现状"与"和平"放在同一天平，强调国民党主张台湾应维持"中华民国"的现状。特别的是，广告中强调，"台湾未来有很多可能的选项，不论是统一、独立或维持现状，都必须由人民决定"，这是国民党第一次公开宣示将"台独"列入未来选项。

"台独选项论"引发轩然大波，马英九第二天亲自解释，"'台独'是部分台湾人士的选项，但不是国民党的主张，也不应该是台湾未来的方向。"国民党发布新闻稿表示，有关统独争议，现阶段台湾应该维持"中华民国"现状，这是台湾的安全与安定之道。在回台后正式提出"维持现状、统独休兵、务实开放、全民打拼"的16字新论述，刻意回避敏感的统独议题，采取模糊的维持现状论。马英九的两岸政策经过从终极统一论到人民决定论的不断调整，最终逐步形成了"维持现状"的中间路线。

马在当选台湾地区领导人后所发表的就职演说中重申："我们将以最符合台湾主流民意的'不统、不独、不武'的理念，在'中华民国'宪法架构下，维持台湾海峡的现状。"且提出在"九二共识、一中各表"原则下恢复两岸谈判，强调"两岸人民同属中华民族"，承认大陆13亿人口是"同胞"；呼吁两岸"和解休兵，并在国际组织及活动中相互协助、彼此尊重"。2011年3月9日，马英九在台湾海基会欢庆20周年致词时再次定调，两岸和平交流、对等发展最重要的基础是"互不承认主权，互不否认治权"。至此，马英九两岸政策基本趋于稳定与定调。

蔡英文：和而不同，同中求和

马英九的两岸政策可以说是"有惊无险"，而台湾最大在野党民进党主



席、2012年马的最主要竞争对手蔡英文的两岸政策主张就显得格外引人注目。

蔡英文在两岸问题上最大的掣肘是民进党的"台独党纲"。"台独党纲"成为民进党与大陆方面改善关系的最关键障碍。众所皆知，李登辉提出"两国论"最核心的幕僚是蔡英文。在李登辉抛出"两国论"后，两岸关系陷入紧张局势。

而因蔡英文为分裂言行出谋划策有功，李在卸任前极力向陈水扁推荐她出任"陆委会"负责人。这位李登辉时的"两岸论理念建构者"，摇身一变成了阿扁"大陆政策的核心幕僚"。2000年6月20日，陈水扁会见美国传统基金会时曾放出试探气球，称愿意接受两岸两会所达成"一个中国，各自表述"的共识。但蔡英文迅即予以否认，说"一中各表用语只是对会谈过程的描述而已"，陈水扁并没有接受"一个中国原则"。时任高雄市长的谢长廷曾提出"宪法是一个中国架构"的说法，"两岸跨党派小组"召集人李远哲也曾呼吁"回到1992年各自以口头声明方式表述'一个中国原则'的共识"的说法，蔡英文不是以"不解"、"不以为然"予以回应，就是指责他们"走得太快，完全超过陆委会的掌握与想象"。

陈水扁也曾想恢复李登辉时代的"国家统一委员会"，且循李登辉例，兼任"国统会"主委；2000年10月发动修改民进党党纲，将1999年的《台湾前途决议文》效力视同党纲，甚至对外说法是优于党纲。上述前两个动作显示陈水扁上任之初对开启两岸对话的急迫感，但是都遭到当时的陆委会主委蔡英文反对。陈水扁一度的"新中间路线"，可谓主要是毁于蔡英文之手。而在陈水扁抛出"统一并非唯一及最后选项"的谬论之后，蔡马上随声附和，声称"'台独'是台湾人民对两岸关系的选项之一"。同样，蔡英文也是陈水扁"一边一国论"中的主要角色。这就是说，陈水扁主政期间在两岸关系上的种种所为皆离不开蔡的辅佐谋划；陈水扁在任期间所有挑衅大陆、恶化两岸关系的举措皆离不开蔡的辅佐。最终，蔡英文使得李登辉的分裂路线在阿扁时代得以延续。

2008年5月18日，蔡英文当选为民进党第12届党主席，成为民进党历史上第一位女性党主席。大陆海协会会长陈云林2008年11月5到6日首次访台，绿营抗争酿成台湾近10年来最重大的流血冲突，民进党主席蔡英文因此被批为"暴力小英"。2009年7月，在蔡英文强力主导下，开除了参加两岸文化论坛的民进党元老许荣淑等人的党籍。成了党主席的蔡英文与当年阿扁"政府"中扮演两岸中"踩刹车"陆委会主委的角色丝毫没有两样。

为了2012大选，两岸政策毕竟是绕不过去的"坎"。民进党2011年2月23日成立智库，蔡英文以董事长身份，对两岸未来发展提出新论述。她主张发展两岸关系，应从"台湾认同"出发，以台湾价值为核心，在国际架构



框架下来发展台湾地区与大陆的关系，两岸必须维持“和而不同”、“和而求同”的关系；蔡表示，“在不同的时间点，民进党要对‘台独’党纲做不同的解读和诠释”；并批评马政府的两岸政策是“和而要统”、“和而必统”。

“和而不同”、“和而求同”成为民进党及蔡英文2012大选的两岸政见主轴。这八字诀虽然蔡自我感觉良好，却也被讽高深莫测、不知所云，依然是让人丈二和尚摸不着头脑。

两岸关系向何处去?

表面上看，蔡英文的两岸论述不纠缠于“主权”、“宪法”、“九二共识”、“一中各表”、“一边一国”等所有两岸可能引起争议的文字，但如果仔细看，蔡提出所谓“和而不同、和而求同”之说，实为陈水扁2004年抛出的“两岸和平稳定互动架构”的翻版。

另外，无论蔡英文怎样的“新”论述，民进党与蔡英文到目前为止，均表示不承认两岸同属一个中国，更不会接受“九二共识”，而这恰恰是大陆对台一切工作的底线。再仔细地看，蔡英文的两岸新论述似乎更多的是文字游戏，新论述的主调是追求两岸和平，要避免两岸兵戎相见，而核心论点是“与世界联结”，从而让台湾“成为区域经济的枢纽”，“与世界一起走向大陆”。从这般言论可以看出，蔡英文首先要的是拓展国际空间，争取国际承认，然后再与大陆打交道，以免“向大陆倾斜”!

何况，蔡英文在与李登辉4月30日共同出席活动时说，“终止动员戡乱时期以及历次修宪，并没有让宪法成为台湾人民集体共识”，“未来的宪政改革是要追求一部理想的宪法”。蔡明言要追求李登辉式法理“台独”，只不过将危险的“正名制宪”美其名为“幸福宪法”。这就是说，蔡英文的两岸政策与李登辉、陈水扁无根本区别，所不同的仅是语言包装差别。如再加上过去的蔡的经历，若蔡英文2012年上台执政，估计两岸关系可能会出现全面倒退。

没有“九二共识”，两岸互信就没有基础，两岸的合作、发展与和平也就会成为空中楼阁。这意味着，两岸政策方面对蔡英文参选2012来说只能是负分。正因为如此，前扁办主任陈淞山在5月6日也发表文章分析说，民进党必须正视两岸问题的双面刃，如何跳脱历史框架找寻可以取代“九二共识”的两岸交流新模式，让大陆相信并接受这是开展两岸关系新政治契机的重大突破，这是民进党可以在大选打败国民党的政治窍门，既无法回避也必须面对。

陈淞山认为，若任由国民党及马英九继续垄断两岸交流与谈判的决策权与话语权，让台湾人民误解民进党倘若执政便会中止两岸交流与协商合作，则民进党要想借由其他政治议题或马英九无能主政的政治效应来拉抬蔡英文的选情与政治声势，恐怕也只是事倍功半的一场艰困选战，根本很

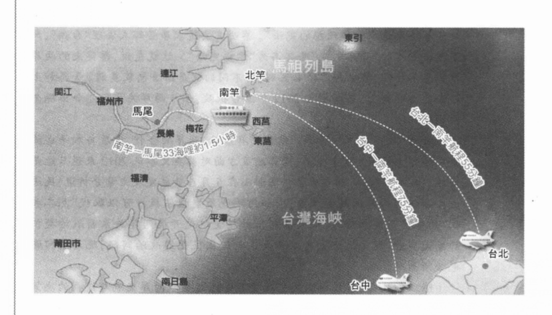


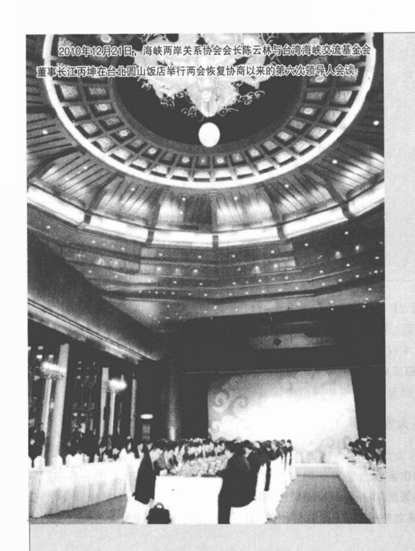
难有政治翻盘的结果。陈淞山的分析值得民进党及蔡英文警醒。

尽管外省籍身份使马英九对国民党的传统主张缺乏自信，在摒弃李登辉“两国论”和陈水扁“一边一国论”的同时，却不断推动国民党的本土化，又吸纳了李扁的“本土论述”。但马英九胜选与国民党的重新执政之后，两岸关系发生了根本性转折。六次“江陈会”，两岸关系重新走向良性互动和稳定发展的轨道；两岸签署了 15 项协议，大幅松绑两岸经贸政策，促进了两岸经贸合作的深入发展；300 万大陆旅客访台，两岸开放了海空直航，实现了两岸直接“三通”，推动两岸的双向、全面、直接交流；推动外交休兵和“活路外交”，减少两岸恶性对抗，两岸关系进一步得到改善。两岸的经济、文化交流日益热络，大陆对台湾的信任及影响力也日益提升。

尽管马英九现在没有追求统一的意图，但至少他不会寻求渐进式“台独”，冲撞大陆“红线”。两岸问题同时是马英九最足以为傲的政绩，也是台湾经济迅速摆脱金融风暴影响的动力源，台湾也比过去任何时候更依赖、更接近、更了解大陆。如果马英九 2012 年再实现连任，两岸可能将迈入累积互信、合作双赢、和平竞争的新时代。

(储昭根. 南风窗，2011.06.09)





2010年12月21日，海峡两岸关系协会会长陈云林与台湾海峡交流基金会董事长江丙坤在台北圆山饭店举行两会恢复协商以来的第六次领导人会谈

十、两岸统一：任重道远

(二)和平统一

两岸关系正在经历着结构性改变。随着两岸交流的不断发展，两岸合作的规模日益扩大。两岸关系将实现从“单向”到“双向”交流的转变，形成双向的“你中有我、我中有你”的新格局。



两岸关系和平发展进程进入新阶段

2010年12月21日，两岸两会恢复协商以来的第六次领导人会谈（第六次陈江会），在台北市举行。这是两岸经贸合作框架协议（ECFA）签署并生效后，两岸两会领导人的首次会谈，不仅取得了签署两岸“医药卫生合作协议”这一新的具体成果，而且对于认识和把握ECFA生效后深化两岸经济合作的前景，特别是两岸关系和平发展进程进入新阶段，以及2011年的两岸关系发展变化，提供了重要的参考依据。

第六次陈江会三大变化

与前五次陈江会比较，第六次陈江会出现的三个变化，受到了广泛关注。

变化一，第六次陈江会签署的两岸“医药卫生合作协议”，是2008年6月举行陈江会以来，两岸签署的第一个不属于经济范畴的两岸合作协议，标志着两岸合作、交流扩大到经济领域之外的、与民生直接相关的医药卫生领域，这是两会在新领域的重大突破。

两岸“医药卫生合作协议”，包括四部分内容：传染病防治；医药品安全管理及研发；中医药研究与交流及中药材安全管理；紧急救治。大陆海协会会长陈云林指出，“我们对这个协议看得很重，它关系两岸同胞的生命安全和身体健康”。台湾海基会董事长江丙坤指出这一协议“与以前签署的食品安全、农产品检验检疫一起，将成为两岸交流的一个安全网，为两岸人民的健康把关。”

变化二，两岸两会原先希望能够商签的两岸“投资保障协议”，由于准备工作时间不够而未能签署，这是前五次陈江会没有出现的情况。但是，双方对于已取得的阶段性成果进行了总结，对一系列相关问题达成初步共识，并且同意将这一议题纳入下一次陈江会，争取2011年上半年签署协议。

变化三，2008年11月和2009年12月，第二次和第四次陈江会分别在台北市、台中市举行时，民进党制造了严重的暴力事件，造成多名记者、警员受伤；而这一次虽



然仍有绿营人士骚扰，但却没有发生大规模暴力事件。民进党主席蔡英文直接指挥了前两次暴力事件，充分表现了“逢中必反”的“台独”立场。但这一次对于使用暴力有所收敛，这并不是民进党改变了“台独”立场，而只是“迫于形势”，着眼选举需要的策略调整，蔡英文和其他民进党人士的相关言论，清楚地反映了这一点。

第六次陈江会的这三个变化表明，经历了前五次陈江会，在两岸关系和平发展进程出现大合作、大交流新局面的基础上，两岸两会领导的会谈已经进入机制化商谈阶段，其功能必将进一步拓展。在更深层次上，变化还从一个侧面显示，两岸关系和平发展进程正从2008年5月以来的开局、起步阶段，进入一个新阶段。

新阶段触及深层次问题

实际上，在ECFA签署后，随着对ECFA的落实，两岸关系和平发展的进程就已经开始进入新阶段。这一阶段将不会如进程的开局、起步阶段那样，有着那么多激动人心的重大突破，但对于两岸关系的和平发展进程，却同样具有重大意义和影响，而对于实现中国和平统一的最终目标，甚至意义和影响更为重大。

在新阶段中，将巩固、深化开局和起步阶段已经实现的突破，即深化两岸经济合作、扩大两岸文化教育合作，以及更广泛地进行两岸各界的大交流。与此同时，在新阶段中，将逐渐触及处理两岸关系中一系列深层次问题、困难问题，主要是政治、安全范畴的相关问题，这将为两岸关系和平发展进程新的蓬勃发展，创造条件、奠定基础。

新阶段的出现是必然的，是两岸关系和平发展进程自身的发展变化逻辑决定的。虽然一些因素对新阶段的内涵和表现形式，将有不同程度的影响，但它们既不可能决定新阶段的出现，更不可能改变新阶段是开局、起步阶段之后，两岸关系和平发展进程更加深化的阶段这一基本定位。

例如，刚结束的台湾岛内五个城市的选举，反映了国民党、民进党政治实力的消长变化，对未来的两岸关系及其变化将有所影响。但这种影响必然是有限的，既不是两岸关系和平发展进入新阶段的决定性因素，更不可能导致进程出现逆转。

在经历了开局、起步阶段两岸关系的一系列重大突破后，两岸关系和平发展进程在新阶段的“相对有所减缓”，给必要的一系列相关调整提供了机会和空间。这对于整个进程的持续、稳定发展是必须的，而且是非常重要的。随着时间的推移，新阶段的重要意义和影响，将日益明显地表现出来。

所以，不仅必须妥善处理新阶段中两岸关系的各种具体问题，而且更须站在宏观的角度，准确把握并有效处理新阶段中两岸关系和平发展进程的根本问题。

有序发展、稳定发展、良性发展

最近，中共中央台办、国务院台办主任王毅提出，“当前和今后一段时间，两岸关系和平发展有三个关键词。”

一是有序发展。我们将继续按照先易后难、先经后政的基本思路，循序渐进推进



两岸关系。对于多年来遗留下来的难题和固有分歧，我们没有必要回避，也不应回避，迟早要面对它，处理它。希望能为将来双方在适当时候坐下来商谈这些问题，不断积累共识，不断创造条件。

第二个关键词，是稳定发展。首要含义还是要发展，两岸关系要不断向前推进，不能停滞不前，更不能倒退。因为停滞和倒退都不符合两岸同胞的共同利益。稳定并不是指两岸关系发展的速度和节奏，而是要始终保持两岸关系发展的正确方向，保持两岸关系不断向前的势头。不要使它受到人为的干扰，也不要因为两岸关系以外的因素而受到影响。

第三个关键词，是良性发展。两岸关系是双方的事情，是两岸共同的事业。我们要避免把自己的意见强加给对方，也不要用单方面的标准来衡量和判断对方。两岸关系如果能够有序、稳定和良性地发展，我们就一定能够不断开创两岸关系和平发展的新局面。

这三个关键词准确、深刻地把握了实现新阶段两岸关系持续稳定地和平发展的核心内涵，以及最有效、最基本的途径。

实际上，有序发展、稳定发展和良性发展，是一个不可分割的整体。其中稳定发展是基本任务，有序发展和良性发展则是基本保证。两岸关系特殊的历史决定了，两岸共同努力将是能否实现两岸有序发展、稳定发展和良性发展的关键。实际上，也就是在两岸关系和平发展进程新阶段中，能否顺利、有效地处理各种深层次的困难问题的关键。

2008 年 5 月以来，两岸关系的重大突破，都是两岸共同努力的结果。在新阶段，处理、解决更深层次、更困难的问题，无疑更需要两岸的共同努力。

首先，两岸都必须始终坚持认同“九二共识”、反对“台独”，努力推进两岸关系持续、稳定和平发展的基本立场。

其次，两岸都必须深刻认识到，不可能通过单方面的“给予”，改善和发展两岸关系。只有在充分兼顾两岸利益的基础上，才可以实现两岸关系持续、稳定地和平发展。

再有，两岸之间发生矛盾和摩擦时，必须坚持通过及时通气、平等协商等途径予以处理、解决，而不应试图通过扩大事态、以施加压力的方式来解决。

可以预料，实现两岸关系在新阶段的有序发展、稳定发展和良性发展，肯定会有很多可以预见和难以预见的困难，甚至可能遇到挫折，但只要两岸坚持共同努力，所有的困难都将是可以克服的。

2011 年是特殊时间点

2011 年是 ECFA 生效的第一年，也是两岸关系和平发展进程进入新阶段的第一年。同时，2011 年还是 2012 年台湾地区领导人换届选举的前一年。这三个特殊的时间点决定了 2011 年的两岸关系与 2008 年 5 月以来的时期相比较，将有明显不同。



其一,以落实 ECFA 为主要内容的两岸经济合作将持续深化,但两岸关系的发展将呈现相对平静态势,难以出现新的重大突破。

其二,随着两岸交流、交往更加广泛、深入,两岸之间的各种具体摩擦、纠纷将不断增多,但基本都可以及时解决,不会引发两岸关系的明显震荡。

其三,2012 年的选举对两岸关系的影响将逐渐表现,到下半年还将更加明显,但影响程度将小于以前的历次选举。

可以预料,2011 年的两岸关系将相对平静,但这只是表面现象。在深层次上,两岸关系仍然将在互动中持续向前推进。人们需要对 2011 年的两岸关系"相对平稳"的局面,抱有必要的认识和思想准备,决不应因此而对两岸关系和平发展进程的前景有所怀疑。

两岸关系和平发展符合两岸同胞切身利益,是两岸同胞共同的强烈愿望。这一进程可能出现起伏、曲折,但决不会中止。

(郭震远. 瞭望新闻周刊,2011.01.03)



十一、大事记

2010 年 7—12 月

7月

1. 7 月 1 日上午 8 时，铁路上海虹桥站至南京站 G5000 次、南京站至上海虹桥站 G5001 次列车同时相向发车，这标志着目前我国乃至世界上标准最高、里程最长、运营速度最快的沪宁城际高速铁路正式投入运营。全线铺设无砟轨道，采用世界上最先进的国产“和谐号”高速动车组和牵引供电、列车控制、行车指挥等系统。

2. 7 月 3 日中国人口学会年会在江苏南京召开，主题为“促进人口长期均衡发展”。预计“十二五”期间，城镇人口将突破 7 亿，人口城镇化率超过50%，城乡人口格局将发生重大变化。“十二五”期末，我国人口总量将达到 13.9 亿左右。

3. 按照国家宗教事务局颁布的《藏传佛教活佛转世管理办法》，依照历史定制、宗教仪轨，第五世德珠活佛转世灵童金瓶掣签仪式于 7 月 4 日清晨在拉萨大昭寺释迦牟尼佛像前庄严举行。候选灵童洛桑多吉中签，待西藏自治区人民政府批准后，将继任为第六世德珠活佛。

4. 国务院新闻办 7 月 8 日在北京召开西部大开发 10 周年新闻发布会。西部大开发战略实施 10 年来已经取得显著成效，西部地区的经济增长速度一改滞后的局面，年均增长速度达到 11.9%，主要宏观经济指标 10 年间都翻了一番以上。

5. 7 月 10 日是“中国 2010 年上海世博会志愿者主题日”，也是世博历史上首次设立的“志愿者主题日”。据悉，世博会期间，上海陆续有约 8 万名园区志愿者、10 万名城市站点志愿者和近 200 万名城市文明志愿者上岗。

6. 中共中央总书记胡锦涛 7 月 12 日下午在钓鱼台国宾馆会见了中国国民党荣誉主席吴伯雄一行。胡锦涛强调，两岸经济合作框架协议是一份为民谋利、互利双赢、影响深远的好协议，符合两岸同胞共同利益，符合中华民族整体利益。协议的签署是



两岸关系和平发展的重要成果,标志着两岸经济合作进入新的阶段。

7. 7月13日,交通运输部正式对外发布《2009中国航运发展报告》。在全球货物吞吐量排名前10的大港口中,中国稳占8席,上海港继续保持全球第一大港的位置。

8. 中共中央、国务院召开的全国教育工作会议7月13日至14日在北京举行。

9. 国家统计局新闻发言人盛来运7月15日在国新办的新闻发布会上宣布,据初步测算,上半年国内生产总值172 840亿元,按可比价格计算,同比增长11.1%,比上年同期加快3.7个百分点。

10. 国家主席胡锦涛7月17日下午在人民大会堂会见了德国总理默克尔。胡锦涛表示,总理女士此次访华期间,双方确定了两国关系的新定位,决定全面推进中德战略伙伴关系。

11. 中共中央政治局常委李长春7月20日来到中国美术馆,参观正在这里举行的"不负丹青——吴冠中纪念特展"。

12. 中共中央政治局7月23日上午就深化我国文化体制改革研究问题进行第二十二次集体学习。中共中央总书记胡锦涛在主持学习时强调,深入推进文化体制改革,促进文化事业全面繁荣和文化产业快速发展,关系全面建设小康社会奋斗目标的实现,关系中国特色社会主义事业总体布局,关系中华民族伟大复兴。

13. 国务院新闻办公室7月26日召开中国—东盟经贸关系发布会,2010年上半年,中国与东盟双边贸易额达到1 365亿美元,同比增长55%,超出同期中国进出口增幅11个百分点。截至目前,东盟已成为中国第四大贸易伙伴。

8月

1. 8月1日凌晨5时30分,我国在西昌卫星发射中心用"长征三号甲"运载火箭,成功将第五颗北斗导航卫星送入太空预定转移轨道,这是一颗倾斜地球同步轨道卫星,是我国2010年连续发射的第三颗北斗导航系统组网卫星。

2. 8月1日,青海省委、省政府举行大会,欢迎来自中央和国家机关以及北京、上海等省市的102名援青干部,这些干部的到来标志着中央对口支援青海藏区工作正式启动。

3. 8月6日,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在中央文史研究馆亲切会见了来自香港的馆员、著名学者饶宗颐先生。

4. 8月10日上午,中共中央政治局常务委员会召开会议,全面部署当前甘肃省甘南藏族自治州舟曲县特大山洪泥石流灾害抢险救援工作。

5. 据国家电网公司提供的消息,世界上运行电压最高、技术水平最先进、我国具有完全自主知识产权的交流输变电工程——1 000千伏晋东南—南阳—荆门特高压交流试验示范工程8月12日通过国家验收,这标志着我国开始进入特高压交直流混合电网运行时代,我国特高压电网建设有望驶入快车道。

6. 科技部与北京市人民政府8月16日在京签署协议,共建国家现代农业科技城。



7. 中国载人航天工程新闻发言人8月17日表示，我国载人航天工程第一个空间交会对接目标——天宫一号目标飞行器，已于近日完成总装，全面转入电性能综合测试阶段。

8. 中共中央政治局8月20日召开会议，审议并通过《关于党的基层组织实行党务公开的意见》。

9. 香港义工黄福荣在青海玉树地震中舍己救人的义举得到了国家的肯定和表彰。

10. 2010年是深圳经济特区建立30周年。中共中央政治局常委、国务院总理温家宝8月在深圳考察工作并听取广东省和深圳市工作汇报。

11. 国家主席胡锦涛8月24日下午在人民大会堂同南非总统祖马举行会谈。两国元首就弘扬传统友谊、加强全方位合作达成广泛共识，一致同意把两国关系提升为全面战略伙伴关系。

12. 勇担时代重任，竞展青春风采。中华全国青年联合会第十一届委员会全体会议、中华全国学生联合会第二十五次代表大会8月24日上午在北京人民大会堂开幕。

13. 8月26日上午，科学技术部与国家海洋局联合宣布，国家高技术研究发展计划(863计划)重大专项——我国第一台自行设计、自主集成研制的"蛟龙号"载人潜水器3 000米级海上试验取得成功，最大下潜深度达到3 759米，并创造了水下和海底作业9小时零3分的纪录。这也标志着我国继美、法、俄、日之后成为第五个掌握3 500米以上大深度载人深潜技术的国家。

14. 第六届泛珠三角区域合作与发展论坛暨经贸洽谈会8月27日晚在福建省福州市开幕。泛珠各方共组织11个政府代表团和经贸代表团参加本届论坛，各界参会代表和嘉宾共8 000余人。

15. 8月27日，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在长春同朝鲜劳动党总书记、国防委员会委员长金正日举行会谈。

16. 8月28日晚，2010年北京首届世界武搏运动会在北京国家体育馆开幕。

17. 中共中央政治局常委李长春8月31日下午参观了第十七届北京国际图书博览会。此次展览共有58个国家和地区的近2 000家出版发行单位参展。

18. 我国首家以应对气候变化、增加森林碳汇、帮助企业志愿减排为主题的全国性公募基金会——中国绿色碳汇基金会8月31日在京成立。

9月

1. 国务院总理温家宝9月1日主持召开国务院常务会议，研究部署发展家庭服务业的政策措施。

2. 9月3日是中国人民抗日战争胜利65周年纪念日，党和国家领导人胡锦涛、吴邦国、温家宝等特意前往北京卢沟桥畔的宛平城，同首都各界群众代表一起参观中国人民抗日战争纪念馆，并向抗日战争烈士敬献花篮。

3. 2010中国企业500强名单及分析报告9月4日在安徽合肥公布，中国石化继



续位居榜首,500 强入围门槛从上年的 105.38 亿元上升为 110.84 亿元。而且,中国企业500 强在世界企业 500 强中的比重继续攀升,经营绩效保持领先。

4. 全国政协副主席、科技部部长万钢 9 月 4 日在 2010 中国汽车产业发展国际论坛上指出,经过 10 年历程,我国电动汽车已经从研发阶段进入产业化阶段。

5. 商务部、国家统计局、国家外汇管理局 9 月 5 日在福建厦门联合发布《2009 年度对外直接投资统计公报》。至此,我国对外直接投资已连续 8 年保持增长势头。

6. 改革开放创伟业,科学发展再争先。深圳经济特区建立 30 周年庆祝大会 9 月 6 日上午在广东深圳隆重举行。

7. 国家主席胡锦涛 9 月 6 日上午在广东深圳会见了前来出席深圳经济特区建立 30 周年庆祝大会的香港长江实业(集团)有限公司董事局主席李嘉诚。

8. 在 9 月 6 日举行的 2010 中国进口论坛上获悉:中国积极扩大进口,已成为世界第二大进口国。

9. 国务院总理温家宝 9 月 8 日主持召开国务院常务会议,审议并原则通过《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。确定选择节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车七个产业,在重点领域集中力量,加快推进。

10. 在第二十六个教师节即将到来之际,胡锦涛代表党中央、国务院,向全国广大教师和教育工作者致以节日的问候。

11. 世界经济论坛 2010 年新领军者年会 (第四届夏季达沃斯论坛)9 月 13 日下午在天津梅江会展中心开幕,国务院总理温家宝出席开幕式并致辞。

12. 国家主席胡锦涛 9 月 14 日下午在人民大会堂会见了世界银行行长佐利克。

13. 第五届全国特殊奥林匹克运动会火炬 9 月 19 日晚在福建省体育中心点燃,第五届全国特奥运动会主题为"共享阳光,你我同行"。

14. 由中国人民争取和平与裁军协会、中华全国青年联合会、联合国驻华系统共同主办的国际和平日庆祝大会 9 月 20 日在北京举行。

15. 9 月 24 日,文化部、中国文联、北京市人民政府在京联合举行纪念曹禺 100 周年诞辰座谈会。

16. 9 月 26 日, 全国人口普查宣传月启动仪式暨北京市第六次全国人口普查动员誓师大会在北京国家会议中心举行, 标志着第六次全国人口普查大规模的宣传活动拉开帷幕。

17. 国家主席胡锦涛 9 月 27 日上午在人民大会堂同俄罗斯联邦总统梅德韦杰夫举行会谈。两国元首一致表示,并肩携手,开拓进取,努力把中俄战略协作伙伴关系提高到新的水平。

18. 9 月 27 日, 我国核科学技术发祥地和综合研究基地——中国原子能科学研究院迎来成立 60 周年。

19. 当今世界第一高的电视观光塔——广州塔,9 月 29 日宣布落成,成为世界了



解广州、广州走向世界的重要窗口。

10月

1. 2010年上海世界博览会中华人民共和国国家馆日仪式10月1日上午在上海世博中心隆重举行。

2. 10月1日18时59分57秒,长征三号丙火箭在我国西昌卫星发射中心点火发射,把嫦娥二号卫星成功送入太空。这标志着探月工程二期任务迈出了成功的第一步。嫦娥二号卫星是我国自主研制的第二颗月球探测卫星,是探月工程二期的技术先导星。

3. 国务院总理温家宝10月4日出席了在布鲁塞尔举行的第八届亚欧首脑会议开幕式并致辞。本届会议主题为“改善民生:提高公民福利和尊严”,并正式接纳俄罗斯、澳大利亚、新西兰为亚欧会议成员,使亚欧会议成员增至48个。

4. 10月5日, 国务院总理温家宝和德国总理默克尔在德国梅泽贝格宫举行会晤,并发表中德总理会晤联合新闻公报。

5. 国务院总理温家宝5日在布鲁塞尔会见了韩国总统李明博。

6. 在牙买加召开的2010年世界技能组织大会, 于当地时间10月7日表决批准中国正式加入世界技能组织。

7. 国家主席胡锦涛10月11日下午在人民大会堂会见了白俄罗斯总统卢卡申科。双方就进一步发展两国关系等问题深入交换了意见,达成广泛共识。

8. 郭明义同志先进事迹首场报告会10月11日在北京人民大会堂举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛日前就学习宣传郭明义同志先进事迹作出重要指示。

9. 第十六届亚洲运动会火炬点燃暨火炬传递活动启动仪式10月12日上午在北京天坛公园祈年殿南广场隆重举行。中共中央总书记、国家主席胡锦涛在仪式上亲手点燃主火炬,宣布第十六届亚运会火炬传递活动开始。

10. 第六十五届联合国大会10月12日以无记名投票方式选举德国、印度、南非、葡萄牙和哥伦比亚五国为新任安理会非常任理事国,任期两年。

11. 10月20日是联合国确定的第一个“世界统计日”,全球性的庆祝活动在上海世博园联合国馆隆重举行。

12. 在持平日票观博的最后一天、也是距上海世博会闭幕一周之际,海内外游客凭借其高涨的观博热情, 提前兑现中国申办2010年世博会时作出的预测。10月24日,上海世博会累计参观者正式突破7 000万人次。

13. 纪念中国人民志愿军抗美援朝出国作战60周年座谈会,10月25日在北京人民大会堂举行。会前,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛亲切会见了参加过抗美援朝的老同志和志愿军英模代表。

14. 中国载人航天工程新闻发言人10月27日表示,我国载人空间站工程已正式启动实施,2020年前后将建成规模较大、长期有人参与的国家级太空实验室。

15. 展现城市生活美好前景, 开启人类文明崭新篇章。中国2010年上海世界博



览会闭幕式 10 月 31 日晚在上海世博文化中心隆重举行。国务院总理温家宝出席闭幕式并宣布上海世博会闭幕。

11月

1. 第六次全国人口普查工作正在全国展开。第六次全国人口普查从 2010 年 11 月 1 日到 11 月 10 日进行入户登记,2011 年 4 月底开始陆续公布这次人口普查的主要数据。

2. 纪念费孝通同志 100 周年诞辰座谈会 11 月 2 日在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国出席会议。

3. 国家主席胡锦涛 11 月 4 日在巴黎同法国总统萨科齐举行会谈。两国元首一致同意,进一步推动中法全面战略伙伴关系向前发展。国家主席胡锦涛当地时间 11 月 5 日下午乘专机抵达尼斯,继续在法国进行访问。

4. 探月工程嫦娥二号月面虹湾局部影像图揭幕仪式 11 月 8 日上午在北京举行。中共中央政治局常委、国务院总理温家宝出席揭幕仪式并为影像图揭幕。

5. 国家主席胡锦涛 11 月 10 日上午在人民大会堂会见了英国首相卡梅伦。胡锦涛表示,中英互为重要战略合作伙伴,中方重视发展同英国的关系。

6. 羊城豪情点燃亚运盛会,珠江光影拥抱和谐亚洲。第十六届亚洲运动会 11 月 12 日晚在广州隆重开幕,国务院总理温家宝出席开幕式并宣布本届亚运会开幕。第十六届亚洲运动会闭幕式 11 月 27 日晚举行。

7. 亚太经合组织第十八次领导人非正式会议 11 月 13 日在日本横滨举行,国家主席胡锦涛出席当天举行的第一阶段会议并发表重要讲话。

8. 我国超级计算机跨入世界领先行列:国际超级计算机 TOP500 组织在北京时间 11 月 17 日上午 8 时正式发布了第三十六届世界超级计算机 500 强排名,安装在国家超级计算天津中心的“天河一号”以峰值速度 4 700 万亿次、持续速度 2 566 万亿次每秒浮点运算的优异性能位居世界第一,部署在国家超级计算深圳中心的“曙光星云”位居第三,另外 39 台国产超级计算机榜上有名,总体占有率 8.2%。

12月

1. 中共中央政治局 12 月 3 日召开会议,分析研究 2011 年经济工作。中共中央总书记胡锦涛主持会议。会议强调,做好 2011 年经济社会发展工作,对于“十二五”开好局、起好步,以优异成绩迎接建党 90 周年,具有十分重要的意义。

2. 12 月 3 日 11 时 28 分,在京沪高铁枣庄至蚌埠段的综合试验中,国产“和谐号”新一代高速动车组跑出时速 486.1 公里,再次刷新世界铁路运营试验最高速。

3. 12 月 9 日由团中央、全国学联主办的全国大学生纪念“一二九”运动 75 周年座谈会在京召开。

4. 经国务院同意,国家发改委 12 月 1 日正式批复设立“山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区”,这是我国设立的第九个综合配套改革试验区,也是我国第一个全省域、全方位、系统性的国家级综合配套改革试验区。

5. 12 月 15 日商务部消息,“十一五”时期,我国对外投资实现新突破,5 年累计



对外直接投资达到2 200亿美元,年均增长30%左右,全球排名由“十五”期末的第十八位跃升至第五位,正逐步迈入对外投资大国行列。

6. 中国教育出版传媒集团公司成立大会12月18日在京举行。

7. 由中国第一重型机械集团公司承制的我国首台完全自主化红沿河核电站1号机组核反应堆压力容器12月18日正式完工并发往辽宁红沿河。这标志着我国百万千瓦级核岛主设备的制造经过独立研发、自主创新,已完全实现国产化,并达到了国际先进水平,具备了为我国核电建设标准化、批量化、规模化发展提供成套装备的能力,扭转了我国核电重大技术装备所需关键设备和大型铸锻件受制于人的局面。

8. 中共中央、国务院和中央军委12月20日上午在人民大会堂举行大会,隆重庆祝我国探月工程嫦娥二号任务圆满成功。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛发表重要讲话。

9. 12月24日,位于安徽合肥的我国新一代“人造太阳”、世界首个全超导托卡马克(EAST)核聚变实验装置2010年度实验圆满结束,目前已获得1兆安等离子体电流、100秒1 500万度偏滤器长脉冲等离子体、大于30倍能量约束时间高约束模式等离子体、3兆瓦离子回旋加热等多项重要实验成果。

10. 中国2010年上海世界博览会总结表彰大会12月27日上午在人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛在会上发表重要讲话。

11. 全球首个百万千瓦超临界空冷发电机组——华电宁夏灵武发电有限公司二期工程于12月28日投产发电。作为我国百万千瓦机组空冷技术装备自主国产化示范项目,该项目的成功将彻底改变我国空冷机组技术、设备依赖进口的历史。

13. 12月28日,国内首座兆瓦级太阳能热发电试验示范项目——大唐天威(甘肃矿区)10兆瓦太阳能热发电试验示范项目在甘肃举行开工奠基仪式。

2011年1—6月

1月

1.1月7日广电总局电影局消息,2010年,中国电影产业发展迅速,电影创作、产业规模、公共文化服务、海外传播等各方面均取得重大进展,中国电影产业已经进入到由产业化初级阶段向产业升级阶段过渡的关键时期。2010年我国故事影片产量达到526部,较2009年增幅达15%。2010年,全国电影票房收入达到101.72亿元。

2. 国家税务总局公布的最新数据显示:2010年全国税收收入完成77 390亿元(扣除出口退税后为70 062亿元,不包括关税、船舶吨税、耕地占用税和契税)。其中,税务部门负责组织的税收收入完成66 862亿元,增长20.8%;海关代征进口税收完成10 528亿元,增长35.9%。全国共办理出口退税7 328亿元,增长13%。

3.1月14日,2010年度国家科学技术奖励大会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛向获得2010年度国家最高科学技术奖的中国科学院院士、中国工程院院士师昌绪和中国工程院院士王振义颁奖。



4.从1月18日召开的全国旅游工作会议上获悉:2010年我国旅游业三大市场实现全面恢复并较快增长,全国旅游业总收入1.57万亿元,同比增长21.7%。我国跃居全球第四大入境旅游接待国和亚洲第一大出境旅游客源国,居民人均出游率达1.5次,旅游直接就业达1 350万人,旅游消费对社会消费的贡献超过10%,旅游业对我国经济社会发展的积极作用更加明显。

5.美国总统奥巴马1月19日在白宫南草坪举行隆重仪式,欢迎国家主席胡锦涛对美国进行国事访问。胡锦涛在欢迎仪式上致辞时指出,当今世界正处在大发展大变革大调整时期,求和平、谋发展、促合作已经成为不可阻挡的时代潮流。让我们抓住机遇、携手前行,共同加强中美伙伴合作,同世界各国一道推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。

6.国家统计局局长马建堂1月20日在国务院新闻办公室举行的发布会上公布,据初步测算,2010年我国国内生产总值397 983亿元,按可比价格计算,比上年增长10.3%,增速比上年加快1.1个百分点。第一产业增加值40 497亿元,增长4.3%;第二产业增加值186 481亿元,增长12.2%;第三产业增加值171 005亿元,增长9.5%。

7.由我国科学家主持的国际研究小组最近发现了与蛋保存在一起的雌性翼龙化石。这一发现为判别这些已绝灭的飞行爬行动物的性别提供了直接证据,解决了翼龙性别鉴定这个关键问题。该项研究成果发表在2011年1月21日的《科学》杂志。化石的新发现对解决恐龙时代性别鉴定之谜有极大帮助(注:翼龙是恐龙时代动物,但不属于恐龙)。

8.上海交通大学1月23日宣布,物理系李贻杰教授领导的科研团队历时3年,采用独特的技术路线,成功研发一整套具有我国自主知识产权的百米级第二代高温超导带材,实现了国内超导带材领域的新突破。

9. 我国拥有完全自主知识产权的世界单机容量最大水轮发电机组,1月24日开始在向家坝电站进入正式安装阶段。这标志着我国清洁能源重装工艺及安装水平跃上一个新台阶,也为向家坝电站首台机组明年顺利发电奠定了基础。

10.1月29日,在2011年澳大利亚网球公开赛女单决赛中,经过2小时5分钟的鏖战,中国名将李娜在6:3赢下首盘的形势下,被比利时名将克里斯特尔斯以两个6:3逆转,屈居亚军。然而即便如此,李娜也已创造历史:在此之前,从来没有一个亚洲球员能够站在大满贯单打决赛的赛场上。

2月

1.第七届亚洲冬季运动会2月6日在阿拉木图的巴卢安·绍拉克体育宫闭幕。哈萨克斯坦代表团获得32金21银17铜,居奖牌榜之首,中国代表团夺得11金10银14铜,位列奖牌榜第四位,日本、韩国代表团分列奖牌榜第二、第三位。

2.总部位于瑞士日内瓦的世界知识产权组织2月9日发布报告称,在其《专利合作公约》框架下的国际专利申请数量2010年增长了4.8%,中国的专利申请量已跃居世界第四,该组织公布的数据显示,中国的国际专利申请量由2009年的7 900件增



加到210年的12 339件，总数位列美国(44 855件)，日本(32 156件)和德国(17 171件)之后。

3.据人力资源和社会保障部2月12日消息，到“十一五”末，我国农民工总数达2.42亿人。农民工在为我国现代化建设做出巨大贡献的同时，其就业、社会保障、教育培训等权益保障也取得长足进展。2010年，农民工月均收入达1 690元，比2005年的875元增长近一倍。

3月

1.3月1日，中国国家博物馆改扩建竣工，国博改扩建工程，于2007年3月正式动工，是党和政府在“十一五”时期推出的一项重大文化惠民工程。新国博总建筑面积达到旧馆的3倍，成为世界建筑面积最大的博物馆。

2.3月8日国家统计局据悉，经国务院批准，国家统计调查从2011年1月起，纳入规模以上工业统计范围的工业企业起点标准从年主营业务收入500万元提高到2 000万元；固定资产投资项目统计的起点标准从计划总投资额50万元提高到500万元。统计起点标准提高后，起报点以上的企业或单位逐一进行调查，未达到起点的则进行抽样调查或科学核算。

3.十一届全国人大四次会议3月10日上午在人民大会堂举行第二次全体会议。吴邦国委员长受全国人大常委会委托向大会报告工作。

4.3月20日，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强出席第十二届中国发展高层论坛开幕式并致辞。本届中国发展高层论坛的主题是“经济发展方式转变中的中国”。来自国内外的企业家、专家学者、政府官员和国际组织代表共600多人参加开幕式。

5.国家统计局3月24日发布《国际地位稳步提高　国际影响持续扩大》的“十一五”经济社会发展成就系列报告显示，中国国内生产总值(GDP)占世界的比重，从2005年的5.0%上升到2010年的9.5%。

6.近日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛对深入开展创先争优活动作出重要指示，强调要坚持以推动科学发展、促进社会和谐、服务人民群众为主题，深入一线，深入实际，开展创先争优活动。

7.中共中央政治局3月28日召开会议，讨论研究加强市、地、州、盟党政正职干部管理工作。中共中央总书记胡锦涛主持会议。

8.3月28日，初春的雪域大地充满喜庆气氛，西藏各族各界干部群众以各种方式欢庆第三个“西藏百万农奴解放纪念日”。

9.3月29日，人因工程重点实验室在中国航天员中心揭牌成立，这是我国在人因工程领域唯一的国家级重点实验室。人因工程是新兴的交叉学科，着眼解决“为人使用而设计”的工程问题，研究如何使机器、环境系统的设计符合人的身体结构和生理心理特点，确保人安全、健康、高效地工作。

10.中共中央政治局3月28日下午就推进依法行政和弘扬社会主义法治精神进



行第二十七次集体学习。

11.国家主席胡锦涛3月30日下午在人民大会堂会见来华出席国际货币体系改革研讨会的法国总统萨科齐。

4月

1.2011年是开展全民义务植树活动30周年。4月2日上午，党和国家领导人胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、周永康等，来到北京市永定河畔，同少先队员一起参加首都义务植树活动。

2. 外交部发言人洪磊4月9日就美国务院发表涉华人权报告答记者问时表示，中方坚决反对美方借人权问题干涉中国内政。

3.海关总署4月10日发布的数据显示，2011年一季度我国进出口总值8 003亿美元，同比增长29.5%，累计出现10.2亿美元的贸易逆差，为我国6年来首现季度贸易逆差。稳定进出口增长和优化进出口结构仍然是我国外贸发展的着力点。

4.4月11日国家旅游局召开的"中国旅游日"新闻发布会上悉：自2011年起，每年5月19日(《徐霞客游记》开篇日)将被确定为"中国旅游日"。

5."学习杨善洲精神做人民满意的好党员好干部座谈会"4月13日在北京举行。中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席习近平出席会议并讲话。

6."金砖国家"领导人第三次会晤4月14日在海南省三亚市举行，中国国家主席胡锦涛、巴西总统罗塞夫、俄罗斯总统梅德韦杰夫、印度总理辛格、南非总统祖马出席。这次会晤的主题是"展望未来、共享繁荣"。胡锦涛主持会晤并发表重要讲话。

7.博鳌亚洲论坛2011年年会4月15日上午在海南博鳌开幕。国家主席胡锦涛出席开幕式并发表主旨演讲。

5月

1."五四"青年节前夕，中共中央政治局常委、国务院总理温家宝5月3日同20位来自首都各界的青年代表在中南海座谈，共话青年成才之路。

2.我国首个县级国家综合改革试点——浙江省义乌市国际贸易综合改革试点全面启动。国家发改委和浙江省政府5月6日在义乌市召开会议，共同部署义乌国际贸易综合改革试点工作。

3.中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛日前对学习宣传吴孟超同志先进事迹作出重要指示，中宣部、卫生部、总政治部、总后勤部、上海市委5月10日在人民大会堂联合举行吴孟超同志先进事迹报告会。

4.中央党校5月13日举行春季学期第二批入学学员开学典礼。中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长习近平出席典礼并讲话。习近平围绕领导干部要重视学习马克思主义经典著作进行了阐述。

5.国家测绘局5月13日正式对外发布，历时3年科技攻关，打破西方技术壁垒，由中国测绘科学研究院牵头承担的"机载多波段多极化干涉SAR测图系统(简称机载SAR测图系统)"的研制取得全面成功。作为国内首套具有自主知识产权的机载



SAR 测图系统，突破了多项核心技术，获得 6 项自主知识产权专利，填补了国内空白，整体技术指标达到国际先进水平。

6. 国家主席胡锦涛 5 月 16 日下午在人民大会堂与来华进行正式访问的欧洲理事会主席范龙佩会谈。

6月

1.国务院总理温家宝 6 月 1 日主持召开国务院常务会议，决定启动城镇居民社会养老保险试点，研究部署加强地质灾害防治工作。会议决定，自 2011 年 7 月 1 日起，启动城镇居民社会养老保险试点工作，2011 年试点范围覆盖全国 60%的地区，明年基本实现全覆盖。

2.北京时间 6 月 4 日晚，李娜以 2:0 战胜卫冕冠军意大利选手斯齐亚沃尼，夺得法国网球公开赛女子单打冠军，象征着网坛最高荣誉的苏珊·朗格伦杯第一次刻上了亚洲选手的名字。

3.据国家国防科技工业局消息，6 月 9 日 17 时 10 分，在北京航天飞行控制中心的精确控制下，我国第二颗月球探测卫星嫦娥二号正式飞离月球，奔向距地球 150 万公里的深空。

4.第三届海峡论坛 6 月 11 日在福建厦门国际会展中心开幕。中共中央政治局常委、全国政协主席贾庆林出席开幕式，并宣布第三届海峡论坛开幕。本届论坛围绕“聚焦基层、共享成果”的主议题，规划了 5 大板块、13 大项活动；内容更加贴近“草根”需求。作为迄今为止两岸规模最大、参与人数最多、参与界别最广泛、涉及范围最广的民间交流盛会，海峡论坛的“民间性、草根性、广泛性”定位，获得两岸基层民众的广泛认同。本届海峡论坛将聚焦民生议题，安排的活动项目更加贴近民众。

5 国家主席胡锦涛 6 月 13 日在阿斯塔纳同哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫举行会谈。两国元首就双边关系及共同关心的重大国际和地区问题坦诚深入交换意见，达成重要共识，双方共同宣布发展中哈全面战略伙伴关系。

6.中国石油天然气集团公司 6 月 13 日宣布，随着位于江西省遂川县的遂川江顶管隧道完成管道焊接，西气东输二线干线工程由此全线贯通，并计划于 6 月底实现干线工程全面建成投产。西气东输二线工程总投资约 1 422 亿元人民币，年输气能力 300 亿立方米，可稳定供气 30 年以上。

7.中共海南省委群众工作部 6 月 15 日正式成立，这是全国第一个省级层面的群众工作部，标志着海南省用群众工作统揽信访工作进入了全新阶段。同日，海南省信访局升格为正厅级，作为主管全省信访工作的省政府工作部门，与中共海南省委群众工作部合署办公，履行党的群众工作和信访工作双重职责。

8. 上海合作组织成员国元首理事会第十一次会议 6 月 15 日在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行，中国国家主席胡锦涛、哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫、俄罗斯总统梅德韦杰夫、塔吉克斯坦总统拉赫蒙、乌兹别克斯坦总统卡里莫夫、吉尔吉斯斯坦总统奥通巴耶娃出席会议。2011 年是上海合作组织成立 10 周年。这次峰会的主题是回顾过去、展望未来、凝聚共识、巩固团结。



9.国家主席胡锦涛6月16日在莫斯科同俄罗斯总统梅德韦杰夫举行会谈。2011年是《中俄睦邻友好合作条约》签署10周年,两国元首全面总结中俄关系10年发展成果,并就下一个10年两国关系发展规划深入交换意见。

10. 全国城镇居民社会养老保险试点工作部署暨新型农村社会养老保险试点经验交流会议20日上午在京召开。

11.法国巴黎当地时间6月24日晚,第35届世界遗产委员会会议同意中国杭州西湖文化景观成为世界遗产。这是我国第41处世界遗产,也是我国连续第九年成功申报世界遗产。

12.十一届全国人大常委会第二十一次会议6月27日上午在北京人民大会堂举行第一次全体会议。会议审议个人所得税法修正案草案、行政强制法草案、职业病防治法修正案草案、兵役法修正案草案,听取国务院关于2010年中央决算的报告、国务院关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告、全国人大财政经济委员会关于2010年中央决算审查结果的报告,审议全国人大常委会法制工作委员会关于立法后评估试点工作情况的报告等。

13.中共中央政治局6月28日下午就中国共产党保持和发展党的先进性研究进行第三十次集体学习。

14.举世瞩目的京沪高速铁路6月30日下午正式通车运营。中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在北京南站出席京沪高速铁路通车运营仪式,并乘坐首发列车G1次考察运营情况。京沪高速铁路自北京南站至上海虹桥站,最短旅行时间为4小时48分钟。京沪高速铁路全长1 318公里,是世界上一次建成线路最长、标准最高的高速铁路。